

**AKANVIRRASTA VALTAVIRTAAN – SUKUPUOLINÄKÖKULMAN  
VALTAVIRTAISTAMINEN KOLMESSA SUOMALAISESSA KAUPUNGISSA**

Meija Tuominen

Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö  
Sukupuolentutkimus  
Pro gradu -tutkielma  
Marraskuu 2014

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

MEIJA TUOMINEN: AKANVIRRASTA VALTAVIRTAAN – SUKUPUOLINÄKÖKULMAN  
VALTAVIRTAISTAMINEN KOLMESSA SUOMALAISESSA KAUPUNGISSA

Pro gradu -tutkielma, 86 s.

Sukupuolentutkimus

Marraskuu 2014

---

Tutkielmani tarkastelee sitä, mistä tasa-arvopolitiikassa ja -tutkimuksessa sukupuolen tai sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi (*gender mainstreaming*) nimetty toiminta koostuu toiminnallista tasa-arvotyötä tekevissä kunnissa. Tutkin tätä tarkoitusta varten Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupunkien viranhaltijoiden toiminnallista tasa-arvotyötä vuonna 2013. Nämä kunnat osallistuivat Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamaan tasa-arvohankkeeseen *Valtavirtaistaminen käytäntöön* vuosina 2010–12.

Tutkielmani käsittelee sitä, miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on havaittavissa samaan tasa-arvohankkeeseen osallistuneissa kunnissa päätöksinä, puheena ja tekoina vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Valtavirtaistaminen on ajassa etenevä kokonaisuus päätöksiä, toimintaa ja keskustelua, joilla luodaan edellytykset tasa-arvotyölle, itse tasa-arvotyö ja lopulta myös se, mitä tuloksiksi määritellään. Tähän kokonaisuuteen liittyy kiinteästi kysymys tasa-arvotoimijoiden sukupuoli- ja tasa-arvokäsityksistä ja siitä, mikä on niiden yhteys kunnan tasa-arvopolitiikkaan ja operationaaliseen tasa-arvotoimintaan. Organisaation ja toimijoiden välillä ei ole vaikutusmekanismia, jossa organisaatiolla olisi kyky tuottaa yhteneviä käsityksiä tai kääntäen mekanismia, jossa toimijayksilöiden käsityksistä muodostuisi organisaation tasa-arvokäsitys ja se, miten organisaatio valtavirtaistaa sukupuolinäkökulmaa. Niiden välillä on kuitenkin yhteyksiä, jännitteitä ja kehityskulkuja, joita voi tutkia. Tutkielmassa on hankekytkennän vuoksi myös tasa-arvohankkeisiin liittyviä näkökulmia.

Aineisto koostuu havainnoivien tutkimusvierailujen muistiinpanoista, hankkeen ja kuntien kirjallisista tasa-arvodokumenteista, sähköpostiviesteistä toimijoiden kanssa sekä toimijoiden tasa-arvokäsitysten osalta sähköpostitse saapuneista vastauksista kyselyyn avoimilla kysymyksillä. Tutkimus oli kuntavaltavirtaistamista kehittävää toimintatutkimusta etnografisella lähestymistavalla.

Kukin kunta on tasa-arvotyössä omanlaisensa ja valtavirtaistaminen kohtaa monenlaisia haasteita. Niistä keskeinen on virkakunnan käsitys siitä, että sukupuolella ei ole merkitystä ja sukupuolten tasa-arvo on jo toteutunut asiantila. Sukupuolella nähdään kuitenkin olevan merkitystä henkilöstöpoliittisissa kysymyksissä, ja etenkin kuntahenkilöstön naisvaltaisuudella on sekä sisäisiä että ulkoisia vaikutuksia henkilöstössä ja palveluissa. Tämä sallittu sukupuolinäkeminen on valtavirtaistamisen kriittinen piste, jonka ylittäminen saa aikaan edellytyksiä valtavirtaistamiselle. Toimijoiden käsityksistä ja organisaatioiden tasa-arvotyöstä hahmottuu kunnallisen valtavirtaistamisen polku tai kehityskaari, jolla siirrytään sukupuolisokeudesta ja toimimattomuudesta henkilöstöpoliittisen sallitun näkemisen ja toiminnan kautta yhä sukupuolinäkevemmän valtavirtaistamisen alkutaipaleelle. Tämän kehityksen voi esittää sukupuolitietoisuuden ja valtavirtaistamisen etenemisen teoreettisena mallina. Valtavirtaistamisen käsitteen käytössä tulee lisäksi olla kriittinen, sillä kaikki kunnallinen tasa-arvotyö ei ole valtavirtaistamista valtavirtaistamisesta esitettyjen tasa-arvopolitiittisten ja akateemisten tutkijoiden määritelmien valossa.

Asiasanat: sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, sukupuolisokeus, tasa-arvotyö.

# SISÄLLYS

## Prologi

1	JOHDANTO.....	1
2	TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	3
3	KUNNALLISEN TASA-ARVOTYÖN KEHYKSET .....	6
3.1	Tasa-arvopolitiikan kolme strategiaa.....	7
3.2	Lainsäädäntö ja tasa-arvosuunnittelu .....	8
3.3	Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen .....	12
4	VALTAVIRTAISTAMINEN KÄYTÄNTÖÖN -HANKE 2010–12 .....	18
5	AINEISTO JA MENETELMÄT .....	26
5.1	Aineisto ja metodit.....	26
5.2	Toimintatutkimus ja etnografia .....	29
5.3	Eettisyys .....	34
5.4	Aineisto ja analyysi.....	34
6	VALTAVIRTAISTAMINEN KOLMESSA KAUPUNGISSA.....	35
6.1	Oulu.....	35
6.2	Laitila .....	41
6.3	Vantaa .....	44
6.4	Johtopäätökset .....	50
7	TASA-ARVOTOIMIJOIDEN KÄSITYKSET .....	56
7.1	Sukupuolikäsitteen määrittely .....	59
7.2	Tasa-arvokäsitteen määrittely.....	64
7.3	Johtopäätökset .....	69
8	SUKUPUOLITIEOTOISUUDEN JA SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMISEN ETENEMINEN .....	71
9	LOPUKSI .....	78
	LÄHTEET .....	81

## LIITTEET

Liite 1: Tutkimusvierailut ja kyselyn kysymykset

Liite 2: Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kunnissa koskevat osuudet

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 ja ohjelman väliraportissa

## TAULUKOT

Taulukko 1: Sukupuolitietoisuuden ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen eteneminen

77

## Prologi

- Apulaiskaupunginjohtaja Jukka T. Salminen Vantaalta, te olette tämmöinen pilottikokeilukunta tässä sukupuolten vaikutusten arvioinnissa. Minkälaisia käytännön esimerkkejä teillä on?
- No meillähän valtuusto antoi, sitovien tavoitteiden suvauksen antoi, tehtäväksi 2011 ja sen jälkeen alettiin sitten tekemään sitä eri toimialoilla ja sosterin osalta tehtiin sitten aika monipuolisesti, ja yksi hyvä esimerkki on kotikatkon järjestäminen.
- Mitä se tarkoittaa?
- Kotikatko tarkoittaa sitä, että mennään tekemään päihdetyötä kotiin yhdessä kotihoiton kanssa, lähinnä iäkkäille ihmisille. Ja se johtui siitä, että sinne mentiin, koska tuota noin niin suvauksen perusteella näytti siltä, että naiset häpeävät. Etenkin vanhat naiset häpeävät, iäkkäät naiset häpeävät, tulla päihdepalveluihin ja ryhdyttiin järjestämään kotikatkoa sitten kotiin ja saatiin paljon enemmän sitten naisia mukaan siihen hoidon piiriin.
- Mille muille aloille tämä sopisi?
- Tämä sopii ihan kaikkeen.
- Ja kuten esimerkiksi – onko Vantaalla muita esimerkkejä?
- No esimerkiksi neuvolatyössä miesten osalta sitten kun puhutaan sukupuolten tasa-arvosta, niin masentuneet isät on yksi kohderyhmä: 10 prosenttia isistä kokee masentuneisuutta äidin raskauden aikana.
- Miten te voisitte suositella tätä muille kunnille, koska nythän on hyvin uudesta asiasta kuntapuolella kysymys, ja se liitettäisiin nimenomaan sitten toimintastrategiaan?
- No ensinnäkin jos halutaan vaikutuksia palveluihin, niin pitää pystyä paneutumaan tarkemmin siihen tarpeeseen mitä siellä on siellä kunnassa ja löytämään ne piilotarpeet. Ja suvaus ja yleensäkin ennakkoarviointi on yksi tapa ja ihan hyvä tapa sitten lähteä tätä tarkastelemaan. Suosittelen.
- Ja sitten että se ei ole pelkästään vaan tilastojen laatimista, niin että se siirtyy myöskin siihen ihan käytännön toimintaan kunnan työssä ja organisoimiseen.
- Nimenomaan että se siirtyy sinne käytännön työhön. Ja se varmasti, ne tulokset aina aiheuttaa sitten pohdintaa ja keskustelua, mikä sitten vaikuttaa ihan siinä asiakastyössä.
- Kun kunnat ovat ahtaalla taloudellisesti, niin tuoko tämä lisää kustannuksia vai vähentääkö se kustannuksia kun nämä sukupuolivaikutukset otetaan huomioon?

- Kyllä tää vähentää kustannuksia, että se tehdään samalla väellä kuin aikaisemminkin ja työkalut on aika selkeet olemassa, ja tehostaa tavallaan sitä suunnittelua ja vie sen konkreettiselle tasolle.
- Eli on ikään kuin täsmäpalvelua?
- Kyllä, nimenomaan sitä.

Haastattelu KuntaTVssä: Vantaalla on kehitetty uusia tasa-arvon palvelumuotoja, 14.1.2013

# 1 JOHDANTO

Kunta on kokonaisvaltaisesti läsnä yksilöiden, ihmisryhmien ja koko yhteiskunnan elämässä. Suomessa puhutaan yleisesti hyvinvointivaltiosta ja nyttemmin hyvinvointiyhteiskunnasta, mutta hyvinvointikunnasta en ole kuullut puhuttavan, vaikka nimenomaan kunta hyvin pitkälle tekee sen työn, mitä hyvinvointiimme tarvitaan. Olennainen osa hyvinvointia ovat peruspalvelut, joita kuntalaiset saavat ilmaiseksi tai maksukykyensä mukaan koko elämänsä ajan. Kunnat ovat myös Suomen suurin työnantaja ja etenkin naisten työnantaja, sillä 81 prosenttia kuukausipalkkaisista kuntatyöntekijöistä on naisia (Kunnallinen henkilöstö 2013, luettu 15.9.2014). Kunnat ovat haluttuja yhteistyökumppaneita monenlaisessa kaupallisessa, aatteellisessa ja tieteellisessä toiminnassa, ja usein juuri kunnan mukaantulo vakuuttaa muut osapuolet siitä, että toiminnassa on vakautta ja uskottavuutta. Kunta on myös lähidemokratian, osallisuuden ja vaikuttamisen paikka ja vain harva poliitikko on päässyt valtakunnanpolitiikkaan ilman pätevöitymistä kuntapolitiikassa. Kunta on viranomainen ja sillä on määräysvaltaa ihmisten, yhteisöjen ja yritysten tekemisiin. Yksittäinen kunta ja kunnat yhdessä ovat valtava talousvaikuttaja, jonka investointien merkitys korostuu erityisesti taloudellisen taantuman aikana. Unohtaa ei sovi sitäkään, että oma kaupunki ja kylä ovat monenlaisten emotioiden kohde ja tärkeä osa yksilöiden ja ryhmien identiteettiä.

Kaikilla näillä asioilla on myös sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyviä ulottuvuuksia, mutta jostakin syystä kuntakontekstissa sukupuoli ja tasa-arvo on nähty ja nähdään yhä kapeasti. Suomalainen naistutkimus on tarkastellut kuntaa osana julkista sektoria ja hyvinvointivaltiota tekemättä juurikaan eroa kunnan ja valtion välille (esim. Anttonen & Henriksson & Nätkin 1994). Tasa-arvopolitiikassa huomiota ovat saaneet kuntatyön naisvaltaisuus ja sukupuolten segregatio. Kunta onkin mielestäni selkein osoitus naisten yhteiskunnallisesta äitiydestä (ks. Anttonen ym. 1994) nykypäivän Suomessa. Poliitiikan naistutkimuksessa huomion keskiössä on naisten asema kunnallispolitiikassa. Anne Maria Hollin, Eeva Luhtakallion ja Eeva Raevaaran teos ”Sukupuolten valta/kunta – politiikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa” (2007) on tässä asiassa merkittävä tutkimus osin tutkimattomalla kunnallisella maaperällä. Myös Sari Pikkalan kunnallista demokratiaa, kunnallispolitiikkaa ja -hallintoa koskevissa tutkimuksissa on vahva sukupuolinäkökulma. Hän on tutkinut muun muassa kuntaliitosten vaikutuksia naisten edustukseen kuntien luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdossa (Pikkala 2011).

Tämä tutkielma käsittelee toiminnallista tasa-arvotyötä suomalaisissa kunnissa. Se tarkoittaa kunnan tietoista toimintaa sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi kuntapalveluissa tasa-arvolain edellyttämällä tavalla. Keskiössä on tällöin kunnan palveluiden tasa-arvovaikutusten

tarkastelu. Joukko suomalaisia kuntia on edennyt toiminnallisella saralla niin pitkälle, että niissä on tehty suunnitelmallista sukupuolen valtavirtaistamista. Kuntaorganisaatiossa tämä tarkoittaa, että toiminnallisesta tasa-arvotyöstä on tehty strategisia linjauksia ja päätöksentekuelinten päätöksiä. Tällaiset kunnat ovat yleensä jo olleet ja tulevat todennäköisesti olemaan jatkossakin mukana erilaisissa tasa-arvohankkeissa.

Tämän tutkielman prologi, Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen apulaiskaupunginjohtajan mediahaastattelu KuntaTV:ssä 14.1.2013, kertoo monta keskeistä asiaa siitä, mistä toiminnallisessa tasa-arvotyössä on kysymys silloin, kun kaikki loksahda kohdilleen. Toiminnallista tasa-arvoa edistetään *sukupuolivaikutusten arvioinnin* eli suvaamisen menetelmän avulla. Se on valtuuston päättämää strategista toimintaa, jota tehdään kaikilla toimialoilla ja ainakin teoriassa niiden kaikissa palveluissa. Se myös sopii kaikille aloille. Tasa-arvotyössä huomioidaan sekä naisten että miesten tasa-arvovajeet ja piilotarpeet. Suvaus saa aikaan keskustelua ja pohdintaa ja tulosten on tarkoitus siirtyä käytännön työhön. Suvaukseen on kehitetty käytännön työkaluja. Toiminnallisen tasa-arvotyön katsotaan myös vähentävän kustannuksia, mikä on tärkeä näkökulma kuntatyön taloudellisessa ahdingossa. Haastattelusta käy lisäksi ilmi, että Vantaa on ollut mukana pilottina tasa-arvohankkeessa. Aikamme tasa-arvotyö on laajalti juuri projektien ja etenkin EU:n rakennerahastojen tasa-arvoprojektien varassa.

Haastattelussa puhutaan sukupuolivaikutusten arvioinnista, mutta itse asiassa toiminnassa on kyse laajemmasta tasa-arvotyön strategiasta, jota kutsutaan *sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi*. Se on suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa Euroopan unionin ”tuontitavaraa”. Valtavirtaistaminen sisältyy tasa-arvolain uudistukseen 2005. Kunnissa toimitaan sen mukaan, mitä laki kustakin toiminnasta säättää. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tuntuu kuitenkin olevan poikkeus tähän vahvaan sääntöön, sillä tähän mennessä vain kymmenisen kuntaa on ryhtynyt siinä julki lausuttuihin ja tavoitteellisiin toimiin.

Näiden kuntien tasa-arvotyön tutkiminen olisi liian suuri työmäärä yhdeksi pro graduksi, joten tutkin kolmea kuntaa, jotka osallistuivat samaan tasa-arvohankkeeseen vuosina 2010–12. Olen joutunut tekemään tutkittavien kuntien lukumäärän lisäksi muitakin rajauksia. Ensinnäkin tutkin toiminnallista eli palveluihin liittyvää tasa-arvotyötä. Sen sijaan henkilöstöpoliittinen tasa-arvotyö on tutkimuksessani sivuroolissa, vaikka kunnissa oman henkilöstön naisten ja miesten palkkojen vertailu, uramahdollisuudet, perhevapaiden käyttö jne. mielletään laajalti ainoaksi tasa-arvonäkökulmaksi. Toiseksi tutkin toimintaa, jossa kehitetään nimenomaan sukupuolten välistä tasa-arvoa. Kuntatoiminnassa muihin perusteisiin (ikä, etninen tausta, vakaumus, äidinkieli jne.)



viitataan yleensä termillä yhdenvertaisuus. Jako noudattaa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain määrittelyjä. Käytännön kehittämistoiminnassa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta on kuitenkin ymmärrettävästi usein vaikea erottaa toisistaan. Kolmanneksi tutkin tasa-arvotyötä eli toimintaa, joka on määritelty nimenomaan sukupuolten tasa-arvoa edistäväksi työksi ja jota tehdään esimerkiksi tasa-arvohankkeen avulla. Neljänneksi keskityn viranhaltijoihin, jolloin luottamushenkilöiden panos jää tarkasteluni ulkopuolelle. Kunnallisten luottamushenkilöiden merkitys toiminnallisen tasa-arvotyön olemassaoloon ja kohdentumiseen on suuri, mutta tämä tutkimus keskittyy kunnallisten viranhaltijoiden tasa-arvotyöhön. Kunnassa on sekä viran- että toimenhaltijoita, mutta tällä jaolla ei ole merkitystä tutkimusaiheeni kannalta, joten käytän vain nimitystä viranhaltijat erotuksena luottamushenkilöihin.

Tarkemmin määriteltynä tutkin viranhaltijoiden toiminnallista tasa-arvotyötä kunnissa, jotka osallistuivat Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoittamaan tasa-arvohankkeeseen *Valtavirtaistaminen käytäntöön 2010–12*. Hankkeen kuntapilotit olivat Laitila, Oulu ja Vantaa. Tutkin näitä kaupunkeja vuonna 2013 eli vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Sekä hanke että laajemminkin suomalaisten kuntien toiminnallinen tasa-arvotyö on minulle tuttua myös palkkatyöni kautta. Olen kehittänyt Vantaan kaupungin toiminnallista tasa-arvotyötä vuodesta 2005 ja ollut siitä saakka mukana myös alan kotimaisessa ja eurooppalaisessa yhteistyössä.

## 2 TUTKIMUSKYSYMYKSET

Suomalaisessa akateemisessa tasa-arvotutkimuksessa kunta on saanut eksplisiittistä huomiota teoksessa ”Sukupuolten valta/kunta – politiikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa” (2007). Siinä tutkittiin luottamushenkilöelinten sukupuolikiintiöiden vaikutuksia, kiintiövastarintaa, syrjintää, vallan käytäntöjä ja laajemminkin paikallispolitiikan sukupuolittuneisuutta. Mukana on myös taustoittavaa tietoa kunnallisen tasa-arvopolitiikan vaiheista ja muodoista. Teos piirtää ankean kuvan tasa-arvotyöstä kunnissa 2000-luvun alussa. Anne Maria Holli (2007, 76) kiteyttää: ”Oma tutkimuksemme osoitti, että suurimmassa osassa kunnista tasa-arvotyö oli olematonta ja miltei kaikki kuntatoimijat – valtuutetuista kaupungin johtaviin virkamiehiin ja järjestötoimijoihin – olivat jokseenkin tietämättömiä kunnan erilaisista velvoitteista edistää sukupuolten tasa-arvoa ja keinoista siihen”. Oman tutkimukseni kannalta tämä tutkimus sisältää kiinnostavia reunamerkintöjä. Holli kirjoittaa (s. 82), että lukuisat haastatellut luottamushenkilöt ja viranhaltijat ympäri Suomea ilmaisivat näkemyksensä, että sukupuolten välinen tasa-arvo ei ole enää ajankohtainen kysymys ja että huomio pitäisi kiinnittää tärkeämpiin tasa-arvon lajeihin, kuten maahanmuuttajien, homoseksuaalien, nuorten, vanhojen tai vammaisten asemaan. Myöskään valtavirtaistaminen ei

muutamaa harvaa naisvaltuutettua lukuun ottamatta noussut esiin haastatteluissa. Poikkeuksen muodostaa Oulu, jossa oli tehty valtuustoaloite valtavirtaistamisen aloittamisesta. Holli toteaa, että ”valtavirtaistaminen tasa-arvotyön strategiana onkin paraikaa vasta leviämässä kuntatasolle”. Toiminnallisen tasa-arvoyhteistyön verkostotoimijana voin pitkälti yhtyä Hollin havaintoihin ja oman käsitykseni mukaan ne pitävät yhä paikkansa tälläkin vuosikymmenellä. Leviämistä tapahtuu, mutta se on hidasta. Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupungit kuuluvat niihin noin kymmeneen kuntaan, jotka ovat ryhtyneet toimenpiteisiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi omiin palveluihinsa. Erityisesti valtavirtaistamisen osalta näen oman tutkimukseni jatkavan Sukupuolten valta/kunta -teoksen aloittamaa tutkimusta kunnallisesta tasa-arvotyöstä.

Lähdin tutkimusstrategiassani siitä, että tutkin kuntien toimintaa eli kuntaorganisaatioiden valtavirtaistamista. Sitä ei ole olemassa ilman toiminnallisen tasa-arvotyön kehittäjiä ja heidän toimintaansa, mutta toiminnan alkuun saaminen ja ylläpitäminen vaativat organisaatiolta muutakin kuin toimijoiden nimeämistä. Toimijoilla puolestaan on lähtökohtia, jotka jalostuvat tasa-arvotoiminnaksi vastavuoroisessa kanssakäymisessä organisaation muiden toimijoiden kanssa siinä tilassa, jonka organisaatio omalle tasa-arvotyölleen mahdollistaa. Toimijoiden lähtökohtiin kuuluvat käsitykset sukupuolesta, tasa-arvosta, tasa-arvotyöstä ja valtavirtaistamisesta. Organisaation ja kehittäjien välillä ei ole yksisuuntaista tai deduktiivista vaikutusmekanismia, jossa organisaatiolla olisi kyky määräyksillään tai toimenpiteillään tuottaa tietynlaisia ja yhteneviä sukupuoli- tai tasa-arvokäsityksiä tai kääntäen induktiivista mekanismia, jossa toimijayksilöiden käsityksistä muodostuisi organisaation tasa-arvokäsitys ja se, miten organisaatio valtavirtaistaa sukupuolinäkökulmaa. Niiden välillä on kuitenkin yhteyksiä, jännitteitä ja kehityskulkuja, joita voi tutkia.

Postmodernin relativismin mukaisesti lähdän siitä, että ei ole olemassa objektiivista tietoa, jonka avulla olisi mahdollista ymmärtää organisaation sosiaalista elämää. Kaikki tieto on konteksti- ja rakennesidonnaista. En usko siihen, että pystyisin rakentamaan tutkimuskohdettani todellisuuden kuvaksi. Uskon kuitenkin siihen, että voin esittää siitä omiin havaintoihini ja tutkimustoimintaani perustuvan tulkinnan ja tulkintakehyksen, jonka avulla muut voivat hakea omia tulkintojaan nykypäivän kunnallisesta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 54–55.)

Sen jälkeen kun valtavirtaistaminen on käynnistynyt, se on ajassa etenevä kokonaisuus päätöksiä, toimintaa ja keskustelua, joilla luodaan edellytykset tasa-arvotyölle, itse tasa-arvotyö ja lopulta myös se, mitä tuloksiksi määritellään. Tästä kokonaisuudesta muodostuu myös tutkimusongelmani:

mistä tasa-arvopolitiikassa ja -tutkimuksessa valtavirtaistamiseksi nimetty toiminta lopulta koostuu toiminnallista tasa-arvotyötä tekevässä kunnassa? Tämä ongelma on purettavissa kahdeksi tutkimuskysymykseksi:

Miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on havaittavissa samaan tasa-arvohankkeeseen osallistuneissa kunnissa päätöksinä, puheena ja tekoina vuosi hankkeen päättymisen jälkeen?

Minkälaisia sukupuoli-, tasa-arvo- ja valtavirtaistamiskäsityksiä kunnallisilla tasa-arvotoimijoilla on ja mikä on niiden yhteys kunnan tasa-arvopolitiikkaan ja operationaaliseen tasa-arvotoimintaan?

Tutkimuskysymysten on tarkoitus tukea ja vahvistaa toisiaan ja raja niiden välillä on liukuva. Ensimmäinen kysymys suuntautuu todennettavissa olevaan toimintaan. Kakkoskysymys on vaikeampi operationalisoida ja siihen vastaaminen edellyttää tutkijalta omaa tulkintaa sekä teoreettisten yhteyksien rakentamista tutkijalle ilmaistujen käsitysten ja kunnallisen tasa-arvotyön välille. Missä tahansa kunnassa voi esiintyä monenlaisia käsityksiä, samojenkin henkilöiden käsitykset muuttuvat ja ne ilmaistaan eri tavoin eri yhteyksissä. En kuvittele löytäväni käsityksiä, jotka olisivat yhteisiä kaikille aikamme kunnallisille tasa-arvotoimijoille. Lähden kuitenkin liikkeelle siitä oletuksesta, että näiden käsitysten ja (organisaation) toiminnan välillä ainakin saattaa olla yhteyksiä, joita on mahdollista saada esiin tutkimuksen keinoin.

Kuten ykköskysymys paljastaa, tutkimuksellani oli myös aikarajaus. Seurasin tutkimustani varten Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupunkien toiminnallista tasa-arvotyötä vuoden 2013 ajan. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanke oli päättynyt helmikuussa 2012, joten pääsin tekemään hanketyön näkökulmasta nopeaa seuranta. Yksi kalenterivuosi on omalla tavallaan mielivaltainen seuranta-aika toiminnalle, joka ei ole sidottua aikaan tammikuun alusta joulukuun loppuun, mutta pitempään tutkimukselliseen seurantaan ei ollut mahdollisuuksia ja se olisi lisäksi muuttanut tutkimusasetelmani.

Miksi tällaista tutkimusta kannattaa tehdä? Kuten jo aiemmin totesin, kuntien tasa-arvotyö on nähty meillä Suomessa kapeasti. Kunnallisen toiminnallisen tasa-arvotyön alustavakin tarkastelu laajentaa kuvaa kuntien tasa-arvotyöstä ja tuo suomalaiseen tasa-arvotutkimukseen uusia näkökulmia. Tutkimukseni hyödyttää myös käytännön tasa-arvotyötä. Kuntien toiminnallinen tasa-arvotyö on vahvasti hankevetoinen, mutta rakennerahastohankkeisiin ei sisälly tulosten seuranta hankkeen päättymisen jälkeen. Tämä on puute, sillä seuranta antaisi tietoa hankkeiden vaikuttavuuden

kehittämiseen. Tutkimukseni voidaan lukea tällaiseksi seurannaksi. Ilmeiset hyödynsaajat ovatkin Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupungit sekä Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen 2010–12 valtakunnalliset toteuttajat, jotka voivat hyödyntää tutkimukseni tuloksia tulevissa hanketoiminnoissaan. Tutkimuksestani on toivottavasti hyötyä myös muille kunnille ja kaikille paikallis- ja aluetason toimijoille, tuleville vastaaville hankkeille sekä valtavirtaistamisen käytännön ja teorian kehittäjille. Sukupuolentutkimuksen ja tasa-arvopoliittisen toiminnan lähtökohdista on myös hyvä tarkastella sitä, minkälaisia sukupuolikäsityksiä kuntien tasa-arvokehittäjien parissa on ja mikä on niiden eksplisiittinen tai implisiittinen yhteys kunnan tasa-arvotyöhön. Sukupuolentutkimus ja käytännön tasa-arvotyö eivät mielestäni juurikaan kohtaa. Yritän omalta osaltani rakentaa tutkimuksellani yhden kohtaamisen niiden välille.

Olen nyt johdatellut lukijaa toiminnallisen tasa-arvotyön pariin, tehnyt tutkimukseeni rajauksia ja perustellut sitä, miksi tällaista asiaa kannattaa tutkia. Seuraavaksi käsittelen sitä, mikä kehystää kunnallista tasa-arvotyötä (luku 3). Kehykset koostuvat tasa-arvopolitiikan strategioista, lainsäädännöstä, tasa-arvosuunnittelusta sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi kutsutusta toiminnasta. Luku 4 kertoo Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeesta 2010–12, joka toimi monin tavoin tämän tutkimuksen mahdollistajana. Luvussa 5 siirryn aineiston ja menetelmien pariin. Kerron siinä miten keräsin aineistoni sekä siitä, millaisiin toimintatutkimuksen ja etnografian soveltaviin muotoihin päädyin tutkimusaiheeni parissa. Samainen luku sisältää myös lyhyen pohdinnan eettisistä kysymyksistä. Luvussa 6 esittelen pääasiassa havainnointiin perustuvat tulokset tutkimieni kolmen kaupungin toiminnasta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi ja esitän luvun lopuksi tuloksista johtopäätökset. Tutkin lisäksi näiden kaupunkien tasa-arvotoimijoiden sukupuoli- ja tasa-arvokäsityksiä kyselyn avulla. Tulokset käsityksistä johtopäätöksineen ovat luvussa 7. Täten luvut 6 ja 7 päättyvät pohdintaan, josta muodostan synteetin ja kehitän teoreettisen mallin sukupuolitietoisuuden ja valtavirtaistamisen etenemisestä luvussa 8. Luku 9 sisältää lopuksi ajatuksiani tutkielman esiin nostamista asioista ja kehityskuluista.

### 3 KUNNALLISEN TASA-ARVOTYÖN KEHYKSET

Kuntien tasa-arvotyö elää ja muuttuu muun yhteiskunnan mukana. Kerron seuraavaksi siitä, minkälaiset asiat kehystävät tämän päivän kunnallista tasa-arvotyötä. Samalla tulevat tutuiksi ja määritellyiksi käsitteet, jotka ovat keskeiset tämän tutkimuksen aihepiirin, toteuttamistavan ja tulosten ymmärtämiseksi.

### 3.1 Tasa-arvopolitiikan kolme strategiaa

Nykyajan valtiollisessa tasa-arvopolitiikassa sukupuolten tasa-arvoon pyritään kolmen strategian avulla. Judith Squires (2007, 9) luonnehtii niitä seuraavasti ja keskittyy kuvauksessaan naisiin. Sukupuolikiintiöiden strategiassa (*gender quotas*) halutaan tuoda naiset mukaan jo olemassa oleviin instituutioihin. Tällöin huomio on läsnä- ja mukanaolossa (*presence*). Naisten tasa-arvopoliittisten elinten (*policy agencies*) strategiassa on tarkoitus saada naisten ääni (*voice*) kuuluviin ja kuunnelluksi osaksi valtiokoneistoa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen (*gender mainstreaming*) strategian kohteena ovat politiikkaprosessit (*processes*), joista halutaan poistaa rakenteellinen sukupuolisyryntä.

Kunta on lukuisin tavoin eri asia kuin valtio, mutta nämä strategiat – kiintiöt, tasa-arvoelimet ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen – löytyvät myös suomalaisten kuntien toiminnasta (Holli ym. 2007). Tasa-arvolain uudistus vuonna 1995 toi kuntien virallisiin päättäviin luottamushenkilöelimiin valtuustoa lukuun ottamatta sukupuolikiintiöt siten, että vähintään 40 prosenttia kunkin elimen jäsenistä tulee olla naisia ja miehiä. Laki ei kuitenkaan ylety esimerkiksi puheenjohtajistojen sukupuolijakaumaan, ja valtakunnallisessa tarkastelussa nainen huipputärkeällä valtuuston tai hallituksen ykköspuheenjohtajan paikalla on lähes harvinaisuus suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta. Viranhaltijapuolella kiintiöitä ei ole lainkaan: ei korkeimmassa tai muussakaan johdossa, ei viranhaltijoiden lukuisissa työryhmissä, ei päätösasioiden valmistelijajoukossa jne. 1980-luku oli kunnallisten tasa-arvoelinten aikaa, mutta yksi jos toinenkin kunta lakkautti tasa-arvotoimikuntansa 1990-luvun loppupuolella sukupuolikiintiöt tuoneen lakimuutoksen vanavedessä. Ainakin Helsingillä, Espoolla, Turulla ja Oululla on kuitenkin vielä valtuuston nimeämä, puolueiden edustajista koostuva tasa-arvotoimikunta, johon sovelletaan tasa-arvolain 40 prosentin sukupuolikiintiötä. Tasa-arvotoimikunnalla on neuvoa antava asema, mutta ei päätösvaltaa edes kunnan tasa-arvoasioissa. Toiminnalliseen tasa-arvotyöhön liittyvä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on tehnyt 2000-luvulla tuloaan suomalaisiin kuntiin. Toiminta ei ole laajaa tai systemaattista. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen alkukartoituksessa (2011) kerrotaan toiminnallisesta tasa-arvosuunnittelusta Helsingissä, Kuopiossa ja Vantaalla sekä esimerkkejä sukupuolivaikutusten arvioinnista eli suvauksesta Espoosta, Hämeenlinnasta, Kauniaisista, Kokkolasta, Oulusta, Salosta ja Vantaalta.

Kaikilla tasa-arvostrategioilla on paikkansa, mutta niiden sudenkuoppina voidaan pitää assimilaatiota ja essentialismia. Sukupuolten samanlainen kohtelu (*equal treatment*) luo sisällyttämisen (*inclusion*) strategian, jolloin naiset helposti vain integroidaan olemassa oleviin

miesnormisiin instituutioihin, jotka eivät muutu naisten läsnäolon myötä (Squires 2007, 9). Tällöin naiset assimiloidaan niihin: yksittäiset naiset tai naiset ylipäänsä ovat tervetulleita mukaan, kunhan voidaan olla varmoja siitä, että he(kin) toimivat kuten alalla toimia pitää eli sisäistävät sekä kirjoitetut että kirjoittamattomat miesnormiset säännöt. Tällöin samanlainen kohtelu ei ole vaikeaa laisinkaan. Esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon ja johtamiseen sekä valtion että kunnan eri tasoilla liittyy toimintakulttuuria, jota monet naiset kuvaavat naisten verkostoissa miesten maailmaksi, johon heidän on vaikea astua tai johon he eivät halua osallistua.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa assimilaatio voisi nähdäkseni toimia esimerkiksi niin, että tarkasteltavana olevassa asiassa havaitaan eroja sukupuolten välillä ja tämän jälkeen jompikumpi/jokin sukupuoli halutaan saattaa kyseisessä asiassa perusteettomasti sen toisen/jonkun kaltaiseksi siksi, että ”niin on hyvä”. Tällöin normia pidetään itsestään selvänä eikä sitä kyseenalaisteta. Kääntämisen (*reversal*) strategiassa tietyt identiteetit ja intressit yhdistetään naisiin, jolloin ikuistetaan käsitykset luonnollisesta sukupuolierosta. Tällöin tuotetaan essentialistisia oletuksia ja stereotyppejä, jotka ovat itsessään epätasa-arvoisten instituutioiden ja normien tulosta. Kunta-alalla selkeä esimerkki essentialismista on hoiva, jossa miehiä on hyvin vähän varsinkin suorittavassa työssä. Naisten uskotaan hakeutuvan hoivatyöhön jonkinlaisen ikiaikaisen ja muuttumattoman muita ihmisiä hoivaavan ydinolemuksensa takia, ja samasta syystä heidän uskotaan myös suoriutuvan hoivaamisesta miehiä paremmin. Hoivaan liittyvä essentialismi saattaa vaikuttaa myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa tulkintoihin ja tavoitteisiin: esimerkiksi naisten toiminta tai yliedustus jossakin asiassa tulkitaan (vain) hoivana ja asiaa ei ole tarpeen käsitellä enempää tai muuttaa, koska naiset hoivaavat. Assimilaation ja essentialismin vaarat ovat saaneet monet tasa-arvoaktiivit vaatimaan kolmatta, paikaltaan siirtämisen (*displacement*) strategiaa, joka muuttaa itse normeja ja instituutioita sellaisiksi, että ne sallivat tasa-arvoisemman osallistumisen. Squires (2007, 9) toteaa, että kiintiöiden, tasa-arvoelinten ja valtavirtaistamisen arvioinneissa tulisi aina olla mukana strategian muutoskyvyn arvioiminen assimilaation ja essentialismin sudenkuoppien välttämiseksi.

### 3.2 Lainsäädäntö ja tasa-arvosuunnittelu

Kaiken kunnallisen toiminnan ensisijainen lähtökohta on se, mitä Suomen laki sanoo ja määrää toiminnan kohteena olevasta asiasta. Sukupuolten tasa-arvo sisältyy perustuslain (1999/731) perusoikeuksiin (2 luku, 6 § yhdenvertaisuudesta):

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Sukupuolten tasa-arvosta säädetään tarkemmin laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986/609), jota yleisesti kutsutaan tasa-arvolaksi. Käytän myös itse jatkossa tätä lyhyttä nimitystä. Lain tarkoituksena (1 §) on ”estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä”. Tasa-arvolaki velvoittaa kuntia monin tavoin julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanojen osalta (4 a §), koulutuksen ja opetuksen antajana (5 §), työnantajana (6 §) sekä tavaroiden ja palvelujen tarjoajana (8 e §). Oppilaitosten tasa-arvosuunnittelun velvoite (6 b §) koskee oppilaitoksia peruskouluja lukuun ottamatta. Kunnan toiminnalliseksi tasa-arvotyöksi kutsutun toiminnan näkökulmasta lain tärkein velvoite löytyy niin sanotusta valtavirtaistamispykälästä 4 (2005/232):

Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen tulee ottaa huomioon 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Valtavirtaistamisen velvoitetta ei ole kirjoitettu valtavirtaistamistermillä tasa-arvolain 4 §:n tekstiin, mutta valtavirtaistamisvelvoite ilmenee hallituksen esityksen perusteluista (Hallituksen esitys tasa-arvolain muuttamisesta 195/2004).

Tasa-arvolaille läheistä sukua ja syrjinnänvastaisessa oikeudessa tasa-arvolain pari on yhdenvertaisuuslaki (2004/21). Sen mukaan (4 §) ”viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa” ja ”viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista”. Lain kuudennessa pykälässä todetaan, että ”ketään ei saa syrjiä

ian, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).”

Kumpikin laki edellyttää kunnalta sekä syrjimättömyyttä omassa toiminnassa että tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistä koko yhteiskunnassa. Käytännössä useimmat kunnat mieltävät nämä velvoitteet niin, että niiden pitää laatia tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Lakien asettamat suunnitelmien minimivaatimukset ovat sellaiset, että vähimmillään kunta selviää niistä tekemällä henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnitelman ja etnistä yhdenvertaisuutta edistävän yhdenvertaisuussuunnitelman. Moni kunta kuitenkin ylittää suunnitelmissaan nämä vähimmäisvaatimukset. Osassa kuntia erillisillä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmilla ei ole välttämättä juurikaan yhteyttä toisiinsa, mutta jotkut kunnat ovat yhdistäneet suunnitteluvelvoitteet ja tehneet yhden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman. Osa kunnista ei ole ryhtynyt minkäänlaiseen suunnitteluun tai kauan sitten laaditut suunnitelmien tapaiset asiakirjat sijaitsevat ”Ö-mapissa” ilman toteuttamista ja seurantaa. Suunnitelmiin perustuvien toimenpiteiden määrä ja vaikutusala vaihtelevat suuresti kunnittain.

Vaikka lainsäädäntö tekee eron tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden välille ja eronteko vaikuttaa kuntien suunnitelmien otsikoihin ja muuhun viralliseen kielenkäyttöön, asia ei ole kaikkien kuntatoimijoiden tiedossa ja käsitteitä saatetaan käyttää erilaisissa yhteyksissä kirjavasti etenkin silloin, kun on kyse monen perusteen (sukupuoli, ikä, etninen tausta, vammaisuus jne.) käsittelemisestä samanaikaisesti. Tutkimuksessa puhutaan tällaisessa yhteydessä intersektionaalisesta lähestymistavasta. Tässä tutkielmassa tasa-arvo tarkoittaa lähtökohtaisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa ja tasa-arvotyö tietoista toimintaa sen hyväksi.

Tasa-arvolaki on selkeä henkilöstöpoliittisen tasa-arvosuunnittelun vaatimuksessaan, mutta ei niinkään siinä, mitä valtavirtaistamisessa pitäisi tehdä. Ensin mainittu tarkoittaa kuntatyössä kuntatyöntekijöihin ja varsinkin yksittäisen kunnan omaan henkilöstöön liittyvää sukupuolinäkökulmaa. Eniten huomiota saavat tällöin sukupuolten samapalkkaisuuden, perhevapaiden käytön sukupuolittuneisuuden sekä naisten urakehityksen esteiden kaltaiset kysymykset. Laaja-alainen kuntahenkilöstöön liittyvä kysymys on myös sukupuolisegregaatio. Suomessa kuntasektori on erittäin laaja ja kunta on valtava työllistäjä. Suomalaisen yhteiskunnan sukupuolisopimus ja yhteiskunnallinen äitiys (esim. Rantalaiho 1997) näkyvät nykypäivänä ensinnäkin naisten työllistymisenä kuntatyöhön ja toiseksi kuntasektorilla sukupuolten vahvana



eriytymisenä eri toimialoille ja eri ammatteihin. Vuonna 2012 kunta työllisti työllisistä naisista 34 % ja miehistä 9 % (Naiset ja miehet Suomessa 2014, 46; luettu 8.8.2014). Lokakuussa 2013 kuntien kuukausipalkkaisista työntekijöistä oli naisia 81 %. Näistä naisista 89,2 % kuului kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES) piiriin. KVTES:iin kuuluneista 315 000 työntekijästä ammattiryhmittäin suurimmat ryhmät olivat terveydenhuollon hoitohenkilöstö (114 000), päivähoitohenkilöstö (56 000) ja sosiaalipalveluiden henkilöstö (51 000). (Henkilöstö sopimusaloittain, luettu 15.9.2014.) Näissä tehtävissä on erittäin vähän miehiä. Esimerkiksi Suomen suurimman kuntatyönantajan, noin 40 000 työntekijän Helsingin kaupungin, sosiaali- ja terveystoimen työntekijöistä 89,5 % on naisia (Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2012, 8; luettu 1.11.2014). Muut kunnat ovat samankaltaisissa sukupuolijakaumissa vähäisin eroin.

Henkilöstöpoliittisella tasa-arvotyöllä on monella tapaa ensisijainen ja vakiintunut asema verrattuna toiminnalliseen tasa-arvotyöhön. Suomalaisittain uudella toiminnallisen tasa-arvotyön lohkolla tarkoitetaan päätöksenteon ja palveluiden kehittämistä sellaisiksi, että ne huomioivat kunnan nais- ja miesasiakkaiden erilaiset profiilit palveluiden käytössä, mahdollisesti erilaiset tarpeet samojenkin palveluiden asiakkaina ja sukupuolten tasa-arvon toteutumisen kunnan kaikissa palveluissa muun muassa resursoinnin näkökulmasta. Henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen tasa-arvotyö ovat kuin saman kolikon kaksi eri puolta. Organisaatioissa niiden erottaminen toisistaan on kuitenkin perusteltua etenkin siksi, että niiden edistäminen on pitkälti eri toimijoiden asia: ”sisäpoliittinen” tasa-arvotyö kuuluu etenkin työnantajan (henkilöstökeskuksen) ja työntekijöiden (ammattijärjestöjen) yhteistoimintaan ja ”ulkopoliittinen” toiminnallinen tasa-arvotyö liittyy siihen, kun kunnan poliittiset päättäjät tekevät viranhaltijaesittelyn pohjalta päätöksiä, jotka ohjaavat viranhaltijoiden toteuttamaa kunnan laajaa palvelutuotantoa. Viranomaisia koskeva sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen velvoite koskee kuntapalveluitakin.

Tasa-arvopolitiikan toteuttaminen on pitkälti riippuvaista paikallisten toimijoiden kiinnostuksesta ja aloitteellisuudesta, sillä tasa-arvolain viranomaisille asettaman valtavirtaistamisvelvoitteen toimeenpanoa on vaikea seurata eikä laissa ole määritelty sanktioita velvoitteen laiminlyömiselle (Saari 2012, 194). Tasa-arvoa edistetään myös ns. pehmeän sääntelyn keinoin. Yksi esimerkki pehmeästä lähestymistavasta kuntien tasa-arvotyössä on Eurooppalainen peruskirja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallistasolla (*A European Charter for Equality for Women and Men in Local Life*). Peruskirja on Euroopan kuntien ja alueiden liiton CEMR:n vuonna 2006 laatima, kuntien vapaaehtoiseen ”liittymiseen” perustuva asiakirja, jossa annetaan lukuisia esimerkkejä siitä, miten paikallishallinto voi edistää sukupuolten tasa-arvoa. Peruskirja on laadittu EU:n tuella, mutta se ei ole virallinen EU-asiakirja. Vuoden 2014 syksyllä 16 suomalaista kuntaa

320:stä, mukaan lukien Oulu ja Vantaa, oli hyväksynyt peruskirjan. (The Council of European Municipalities and Regions -verkkosivut, luettu 14.11.2014.)

### 3.3 Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen

Toiminnallisen eli palveluihin keskittyvän tasa-arvotyön tärkein strategia on sukupuolen/sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (*gender mainstreaming*). Suomalaiset tasa-arvotutkijat suosivat tässä yhteydessä usein sanaa sukupuoli, kun taas tasa-arvotoimijat käyttävät pääasiassa sanaa sukupuolinäkökulma. Käytän itse jatkossa useimmiten vain lyhyttä nimitystä valtavirtaistaminen. Poliitikan tutkija Judith Squires (2007, 38–40) kertoo, että 1990-luvulla tasa-arvoa edistävät elimet alkoivat yhä enemmän mieltää toimintansa sukupuolten tasa-arvon (*gender equality*) edistämiseksi naisten asioiden edistämisen sijaan. Niille määriteltiin vastuuta valtavirtaistamisesta eli lyhyesti siitä, että sukupuolinäkökulma integroidaan kaikkeen toimintaan jo suunnitteluvaiheessa siten, että toimintapolitiikan todennäköiset vaikutukset naisiin ja miehiin arvioidaan etukäteen, jotta politiikkaa on tarvittaessa mahdollista toteuttaa tasa-arvoa edistävään suuntaan. Uusi lähestymistapa on myös tuonut sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmaa politiikka-alueille, joilla niitä ei ole aiemmin koettu relevantiksi asiaksi ja ylipäänsä kyseenalaistanut oletuksen virkatyön ja byrokratian (sukupuoli)neutraalisuudesta.

Ei ole olemassa vain yhtä tapaa valtavirtaistaa ja sukupuolen/sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiselle on olemassa lukuisia lähisukuisia määritelmiä. Katsokaamme seuraavaksi eräitä määritelmiä, jotka vaikuttavat relevanteilta suomalaisen kuntatoiminnan kontekstissa. Feministisessä tasa-arvotutkimuksessa Teresa Rees määrittelee valtavirtaistamisen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ”sitä, että sukupuolten tasa-arvo sisällytetään järjestelmällisesti kaikkiin järjestelmiin ja rakenteisiin, kaikkiin toimintapolitiikkoihin, prosesseihin ja toimintatapoihin, organisaatioon ja sen kulttuuriin, tapoihin nähdä ja tehdä” (Rees 2005, 560; sit. Saari 2012, 186). Tutkijan määritelmästä voi lukea järjestelmällisyyden vaatimuksen sekä tunkeutumisen kaikkialle paitsi julki lausuttuihin myös kirjoittamattomiin näkemisen ja tekemisen tapoihin. Määrittelemättä jää kuitenkin se, miten tämä holistinen operaatio suoritetaan ja ketkä muodostavat valtavirtaistamisen etujoukon.

Eurooppalaisessa tasa-arvopolitiikassa on laajassa käytössä Euroopan neuvoston (EN) asiantuntijaryhmän määritelmä vuodelta 1998:

”Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (*gender mainstreaming*) tarkoittaa politiikkaprosessien (uudelleen) organisoimista, parantamista, kehittämistä ja arviointia niin, että sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulma sisällytetään kaikkiin politiikkoihin kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa siten, että

sukupuolinäkökulman valtavirtaistajina toimivat ko. politiikka-alueella muutoinkin toimivat toimijat.”  
(Euroopan neuvosto 1998, 15; sit. Saari 2012, 187.)

Määritelmä on selvästikin laadittu politiikan tekemisen vaatimuksiin ja siinä korostetaan kohteena prosesseja esimerkiksi rakenteiden tai politiikan perustan muuttamisen sijasta. Merkittävä komponentti on myös se, että valtavirtaistaminen pitää tehdä itse ja se on kaikkien jo muutoinkin mukana olevien oikeus tai velvollisuus. EN:n määritelmä ei kuitenkaan valaise sitä, mihin toiminnalla lopulta pyritään – ikään kuin sukupuolinäkökulma toisi automaattisesti mukanaan myös sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulman ja aivan kuin pelkkä tasa-arvonäkökulma toteuttaisi tasa-arvon.

Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa valtavirtaistaminen määritellään ennen hallitusohjelmaan perustuvien toimenpiteiden luettelointia:

”Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisella tarkoitetaan sitä, että kaikkia päätöksiä ja toimenpiteitä valmisteltaessa otetaan huomioon se, miten ne vaikuttavat naisiin ja miehiin. Sukupuolinäkökulmalla tarkoitetaan myös eri väestöryhmiin kuuluvien naisten ja miesten olosuhteiden ja tarpeiden huomioon ottamista. Sukupuolen mukaan eritellyt tilastot ovat valtavirtaistamisen keskeinen työkalu.”  
(Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–15, 2012, 14.)

Valtioneuvoston määritelmä kiinnittää valtavirtaistamisen fokuksituneesti nimenomaan valmistelutyöhön. Keskiössä on päätös, joka johtaa toimenpiteisiin, ja kumpikin näistä tarvitsee oman valmistelunsa. Lähtökohtaisesti oletetaan, että päätökset ja toimenpiteet vaikuttavat naisiin ja miehiin eri lailla. Viranhaltijavalmisteluun pitää näin ollen kuulua kaikkien päätösten ja toimenpiteiden katsominen jo ennalta ”sukupuolisilmälasein”. Naisten ja miesten ja vielä tarkemmin eri väestöryhmiin kuuluvien naisten ja miesten oletetusti erilaiset olosuhteet ja tarpeet ja niiden huomioon ottaminen muodostavat sukupuolinäkökulman, joka käynnistää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen. Naisten ja miesten olosuhteet ja tarpeet on tarkoitus hahmottaa kokonaan, paljolti tai osin sukupuolen mukaan eritellyistä tilastoista, joissa sukupuoli on käytännössä yhtä kuin biologinen sukupuoli (*sex*). Tasa-arvo-ohjelman määritelmässä valtavirtaistamisen muutosvoima on jo etukäteen kiinnitetty johonkin tiettyyn päätös- tai toimenpideasiaan, jota kulloinkin ollaan valmistelemassa. Sukupuolten välisestä tasa-arvosta ei tässä määritelmässä sanota mitään eikä sitä edes mainita. Väestöryhmien mainitseminen tuo toimintaan moniperusteisuutta tai tutkimuksen kielellä intersektionaalisuutta.

Samantapainen käytännön kehittämistyöhön suuntautunut valtavirtaistamismääritelmä löytyy World of Management WoM Oy:n sanastosta:

”Sukupuolinäkökulman/tasa-arvon valtavirtaistaminen on tasa-arvon edistämisen strategia, jossa sukupuolinäkökulma ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen viedään sisään kaikkeen toimintaan (sisään toiminnan valtavirtaan) eli kaikkiin päätöksiin, suunnitteluun, valmisteluun ja toiminnan toteuttamiseen. Valtavirtaistamisen tarkoitus on, että tasa-arvon edistäminen ei ole pelkästään erillistä toimintaa, vaan osa organisaatioiden normaalia toimintaa, esimerkiksi kunnan päätöksentekoa tai yrityksen henkilöstöhallintoa. Viranomaisella on tasa-arvolain mukaan velvollisuus tasa-arvon valtavirtaistamiseen.” (World of Management Oy:n verkkosivut, luettu 30.5.2014)

Tasa-arvokonsultointia mm. kunnissa ja hankkeissa tekevän suomalaisen yrityksen määritelmä tarjoaa heti alussa mahdollisuuden puhua sekä sukupuolinäkökulman että tasa-arvon valtavirtaistamisesta. Suomessa on yleensä paljon helpompi puhua tasa-arvosta kuin sukupuolesta, ja suva-käsitteenkin on korvaamassa tava eli tasa-arvovaikutusten arviointi (Saari 2012, 184). Toiminnan päämäärän eli tasa-arvon valtavirtaistamista ei määritelmässä tosin yleensä olla tekemässä. Harvinaista on sekin, että itse johdossana valtavirtaistaminen saa selityksen: ”sisään toiminnan valtavirtaan”. Tasa-arvotyö erillisenä toimintana tuodaan esiin ei-toivottavana asiana. Määritelmässä annetaan kaksi esimerkkiä normaalista toiminnasta, johon määrittelijä katsoo valtavirtaistamisen sopivan erityisen hyvin. Lopussa vielä korostetaan tasa-arvolain valtavirtaistamisvelvoitetta.

Tunnetun tutkijan, Euroopan neuvoston, hallituksen tasa-arvo-ohjelman ja tasa-arvokonsultointiyrityksen määritelmässä on yhteistä *kaiken* tavoite: eteneminen kaikkiin järjestelmiin, rakenteisiin, toimintapolitiikkoihin ja -tapoihin, prosesseihin, päätöksiin ja toiminnan lajeihin sekä levittäytyminen kaikille organisaation tasoille. Ne kuitenkin myös eroavat toisistaan, sillä Reesin määritelmä tavoittelee lisäksi kirjoittamattomia kulttuurisia näkemisen ja tekemisen tapoja, EN korostaa kaikkien velvollisuutta toimia, tasa-arvo-ohjelma kiinnittää tavoitteen valmistelemistoimintaan ja WoM Oy korostaa valtavirtaistamisen normalisointia kaikkeen tavanomaiseen työhön erillisen tasa-arvotoiminnan sijasta. Määritelmät voi lisäksi nähdä jatkumona teoreettisesta ymmärryksestä kohti käytännön toimintaa: ensimmäinen määritelmä ei kerro mitään itse tekemisestä tai toteuttajista (miten ja kuka), toinen tuo toimijoiksi alueella muutoinkin toimivat tahot, kolmas liittyy jo vahvasti käytännön valmistelutoimintaan ja korostaa tilastojen käyttämistä ja lopulta neljäs määritelmä tekee valtavirtaistamisesta *business as usual* -asian, jota ei enää edes mielletä tavallisesta arkipäiväisestä toiminnasta erilliseksi tasa-arvotyöksi. Määritelmät eivät ole toisilleen vastakkaisia ja niillä on kaikilla relevanssia tutkimuksessani, jossa etsitään vastauksia siihen, mistä valtavirtaistaminen koostuu toiminnallista tasa-arvotyötä tekevässä kunnassa.

Valtavirtaistamisessa on myös erilaisia toteuttamistapoja ja malleja. Asiantuntija-byrokraattisessa (*expert-bureaucratic*) lähestymistavassa keskitytään todennettuun tietoon sukupuolista ja toimitaan siten, että asiantuntijat ja virkakunta integroivat sukupuolinäkökulman olemassa olevaan politiikkaan asettamatta sitä kyseenalaiseksi. Osallistumis-demokraattisessa (*participative-democratic*) toimintamallissa puolestaan halutaan varmistaa epäedullisessa asemassa olevien ryhmien osallistuminen päätöksentekoon konsultoimalla erilaisia järjestöjä. Valtiot ovat suosineet valtavirtaistamistoiminnassaan ensin mainittua toiminnan tapaa. (Squires 2007, 40–41.)

Mikä sitten kertoo siitä, että valtavirtaistamista tapahtuu? Valtavirtaistamista katsotaan tehtävän etenkin silloin kun tuotetaan tehokkaasti (biologisen) sukupuolen mukaan eriteltyä tilastotietoa ja toteutetaan sukupuolivaikutusten arviointia (*gender impact assessment*); myös muutokset instituutioissa ja konsultaatiokäytäntöjen omaksuminen voivat kertoa valtavirtaistamisen olemassaolosta. Valtavirtaistamisen arvioinneissa keskitytään kuitenkin pääasiassa laajojen sosiaalisten muutosten sijasta harjoitettujen käytäntöjen ja käytettyjen tekniikoiden tarkasteluun. Tekniikoita voidaan soveltaa vähäisellä sitoutumisella muutospotentiaaliin. Onkin mahdollisesti tärkeää tehdä ero valtavirtaistamiselle teoreettisena ideaalina ja käytännön toimintana, sillä niiden yhteys ei ole itsestäänselvyys. Tutkimuksessa on myös havaittu, että valtavirtaistamista pidetään usein tuontitavarana tai ”pakkopullana”, jota sovelletaan epäjohdonmukaisesti ja innottomasti. Strategialla ei ole välttämättä organisaation sisäisiä puolestapuhujia, se ei onnistu kiinnittymään jo olemassa oleviin prioriteetteihin ja rakenteisiin tai sitä tulkitaan tavoilla, jotka rajoittavat sen muutosvoimaa. Valtavirtaistamisen vaikutusten arvellaan olevan vahvimpia silloin kun prosessissa on mukana feministisiä toimijoita. (Squires 2007, 68–73.)

Onko valtavirtaistamisella ylipäänsä muutosvoimaa? Jo edellä mainittujen seikkojen lisäksi toiminnassa näyttää käyvän kannattajien pettymykseksi niin, että teknokraattisen hallinnon institutionaaliset vaatimukset nielevät muutospotentiaalin. Teknisten toteuttamistapojen kriitikot sanovat, että lisäksi muutoutumassa on tasa-arvokäsitys, joka sopii ja joka integroidaan nykypolitiikan uusliberalistisiin tekniikoihin ja kaupallisiin päämääriin. Kannattajat puolestaan tuovat esiin, että institutionaalisine rajoituksineenkin valtavirtaistaminen tuo mahdollisuuksia hallinnollisille edistämistoimenpiteille ja antaa mahdollisuuden käsitellä muitakin asioita kuin perinteisesti sukupuolisisältöisiksi katsottuja aihealueita. (Squires 2007, 137.)

Ajatus kaiken suunnittelun, toiminnan ja arvioinnin läpäisevästä sukupuolinäkökulmasta voi myös luoda ja vahvistaa näkemyksiä siitä, että erillistä tasa-arvopolitiikkaa ei enää tarvita valtavirtaistamisen lisäksi. Valtavirtaistamisen tiedetään heikentäneen tasa-arvoyksiköiden asemaa,

mutta Suomessa näin ei ole käynyt (Julkunen 2010, 266). Yksi uhkakuva on se, että kun sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulmien katsotaan olevan periaatteessa mukana kaikessa läpäisyperiaatteella, ne eivät olekaan tosiasiallisesti mukana missään (Saari 2012, 179; Julkunen 2010, 265).

Niin tai näin, valtavirtaistaminen on joka tapauksessa saavuttanut suurta suosiota uusliberalistisessa politiikanteossa. Tämä kertoo joko siitä, että uusliberalismi on oletettua avoimempi feministisille tavoitteille ja käytännöille tai sitten siitä, että valtavirtaistamista voidaan viedä käytäntöön tavoilla, jotka ovat joidenkin mielestä epämiellyttävän yhteensopivia uusliberalismin logiikan kanssa.

”Optimistit” ovat sitä mieltä, että valtavirtaistamisella on mahdollisuus haastaa uusliberalistisia instituutioita niiden sisältä käsin, mutta tämä ei onnistu aina ja kaikessa. Heille valtavirtaistaminen on demokraattinen poliittista asialistaa luova tai muovaava (*agenda-setting*) projekti. Tällöin olemassa olevat poliittiset paradigmat ja päätöksentekoprosessit muuttuvat valtavirtaistamisen myötä siten, että sukupuolten tasa-arvon tavoitteet asetetaan etusijalle ja politiikan päämäärät arvioidaan uudelleen. ”Pessimistit” sen sijaan pitävät valtavirtaistamista teknokraattisena integroivana (*integrationist*) projektina, jossa asiantuntijatieto ja käytetyt tekniikat vain lisäävät uusliberaalia hallintaa ja suuremman taloudellisen tehokkuuden tavoittelua ilman radikaalia muutospotentiaalia. Tällöin sukupuolinäkökulma otetaan toimintaan mukaan keinona saavuttaa tehokkaammin muita jo olemassa olevia päämääriä. (Squires 2007, 139–140; Walby 2011, 82–83.) Valtavirtaistamiselle vaikuttaakin olevan sijaa nykypäivän julkisella sektorilla, jolla toimintapolitiikan halutaan perustuvan vankkoihin tutkittuihin tosiasioihin. Tällöin on kysyntää myös tasa-arvoasiantuntijoille ja analyyttisille suvaamistyökaluille, jotka tuottavat todisteita valmisteilla olevista asioista ja tekevät näin valmisteluprosessista tehokkaamman. Myös hyvän hallinnon (*good governance*) käsitteeseen on aina kuulunut se, että politiikka perustuu tosiasioihin, joita valtavirtaistamisen tekniikoillakin voidaan omalta osaltaan tuottaa. (Squires 2007, 142–143.)

Sukupuolten tasa-arvo ja valtavirtaistamisen strategia sen edistämiseksi ”myydään” päättäjille ja viranhaltijoille hyötymisen perusteluin ja taloudellisen toiminnan viitekehyksessä. Hyötyperusteluja löytyy etenkin tasa-arvotyön opaskirjoista. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen laatimassa Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille -oppaassa (Säkäjäarvi ym. 2011) kuvaillaan hyötyjä suorasanaisesti:

”Tasa-arvon edistäminen on lain edellyttämää toimintaa ja se on myös taloudellisesti erittäin järkevää.”  
(s. 6).

”Sukupuolten tasa-arvo palveluissa ja toiminnoissa tarkoittaa palvelujen ja organisaation toiminnan kehittämistä sukupuolten tasa-arvon kannalta. Sukupuolten välisen tasa-arvon huomioiminen palveluissa ja toiminnoissa parantaa niiden laatua ja vaikuttavuutta, kun palvelut ja toiminnot suunnitellaan ja kohdennetaan vastaamaan paremmin naisten ja miesten usein erilaisia tarpeita. Tämä merkitsee palvelujen ja toimintojen asiakaslähtöisyyden vahvistumista sekä resurssien entistä tarkoituksenmukaisempaa kohdentamista. Näin voidaan lisätä myös kustannustehokkuutta.” (S. 12.)

Hyödyn korostamisella ja hyötyjen nimeämisellä on vahvat vaikutuksensa tasa-arvotyön lähtökohtiin, kohteiden valintaan, toteuttamistapoihin, kieleen ja päämääriin. Tutkin omassa sukupuolentutkimuksen kandidaatintyössäni (2014) sitä, millaisia perusteluja keskeiset Vantaan kaupungin toiminnallisen tasa-arvotyön kehittäjät esittivät sille, että kaupungin viranhaltijoiden kannattaa perehtyä tasa-arvokysymyksiin ja toteuttaa esimerkiksi sukupuolivaikutusten arviointia omassa työssään. Perustelujen vähemmistön muodostivat argumentit siitä, että tasa-arvo ei toteudu nykypäivän Suomessa eikä nykyisin oletuksin sukupuolineutraalista toiminnasta. Tällaisen perinteisen tasa-arvotyön tarpeen perustelemisen ohella tai sijasta vastaajat toivat voimakkaasti esiin hallinnon, suunnittelun, asiakaslähtöisyyden, vaikuttavuuden sekä laadun parantamisen argumentteja. Taloudellinen hyöty ja rajallisten resurssien oikea kohdentaminen olivat keskiössä ja perustelut esitettiin uuden julkishallinnon (*new public management*, NPM) kielellä. Kaksi erilajista perustelemisen tapaa voidaan nähdä rinnakkaisina, tilanteisina ja toisiaan täydentävinä, mutta on myös mahdollista, että tasa-arvotyön tarve paitsi perustellaan, myös koetaan enenevässä määrin jälkimmäisellä tavalla. Joka tapauksessa hyödyn perusteleva antaa tasa-arvotoiminnalle arvon ja suunnan. Argumentoinnilla on myös kasvavaa merkitystä sille, mitä tulevaisuuden tasa-arvotyö on ja millaisia mielikuvia siihen liitetään.

Sukupuolivaikutusten arviointi eli lyhyemmin suva on tunnetuin, käytetyin ja jalostetuin valtavirtaistamistyön menetelmä (Saari 2012, 184). Suomessa yksi tärkeimmistä suvaa edistäneistä hankkeista on ollut STM:n Sukupuolisilmälasit-hanke (ks. Sukupuolisilmälasit 2009). Valtavirtaistamisen tapaan suvallekin on olemassa erilaisia määrittelyjä omine painotuksineen. Itse työmenetelmässä on kuitenkin kyse siitä, että sukupuoli kiinnitetään (vrt. Lombardo ym. 2009) johonkin toiminnan kohteena olevaan asiaan tai asiakokonaisuuteen ja sen jälkeen kyseistä asiaa katsotaan järjestelmällisesti ja monipuolisesti ensin kyseisessä asiassa sukupuolten välillä ilmenevien erojen ja sen jälkeen sukupuolten tasa-arvon näkökulmista. Sukupuolivaikutusten arviointia muun muassa kuntatoimijoille opettavan yrityksen World of Management WoM Oy:n tasa-arvosanastossa suvaaminen määritellään seuraavasti:

”Sukupuolivaikutuksia arvioidessa (suvattaessa) arvioidaan päätösten ja toiminnan vaikutuksia sukupuolinäkökulmasta ja tasa-arvon toteutumisen kannalta. Tämä on tarpeellista, koska päätökset ja toiminta voivat olla näennäisesti sukupuolineutraaleja, mutta kohdistua silti eri tavoin eri sukupuoliin vahvistaen eriarvoisuutta tai painostaen jäykkiin sukupuolirooleihin. Suvauksen avulla sukupuolen merkitys tehdään näkyväksi. Suvaus on yksi tasa-arvon valtavirtaistamisen menetelmä ja suvauksen päämääränä on kehittää päätöksentekoa, toimintaa ja palveluita. Esimerkiksi kuntabudjetin tai lakiesityksen sukupuolivaikutukset tulisi arvioida. Suvauksen tueksi voidaan: 1) lukea sukupuolinäkökulman merkityksestä kyseisessä palvelussa /toiminnassa tehtyjä selvityksiä ja kirjallisuutta, 2) kuulla asiakkaita, työntekijöitä, sidosryhmiä ja asiantuntijoita, 3) analysoida sukupuolittain kerättyjä tilastoja.” (World of Management Oy:n verkkosivut, luettu 30.5.2014)

Määritelmä sisältää monta suvaamisen olennaista ideaa ja osa-aluetta. Etenkin lyhyessä teknisessä suva-muodossaan ja verbinä suvaaminen viestii sitä, että kyseessä on määrätietoinen arviointiprosessi eikä esimerkiksi kliseitä, oletuksia ja arkihavaintoja kokoava yhteenveto. Suvaajan on tunnustettava se, että hänen yhteisönsä päätöksillä ja toiminnalla ja viime kädessä hänen omalla toiminnallaan on sukupuoli- ja siten myös tasa-arvovaikutuksia. Suvaaminen paljastaa myös sukupuolirooleja, joiden mukaisesti ihmiset joko käyttäytyvät, heidän kuvitellaan käyttäytyvän tai joihin heitä pahimmillaan johdatellaan päätösten ja toiminnan sivutuotteena. Sukupuolen merkityksen näkyväksi tekeminen on välivaihe, jolla pyritään vielä pitemmälle eli päätöksenteon, toiminnan ja palveluiden parantamiseen. Tämä tapahtuu sukupuolten välisen tasa-arvon viitekehyksessä. WoM Oy:n suvaamismääritelmä kutsuu lisäksi arvioitsijaa perehtymään asiaansa monipuolisesti laadullisen ja määrällisen tiedon pohjalta sekä kuulemaan asiantuntijoita ja tahoja, joille asia on syystä tai toisesta läheinen. Menetelmä tarvitsee työkaluja. Sukupuolivaikutusten arvioinnin työkalut ovat pääasiassa erilaisia kysymyslistoja, joihin vastaaminen edellyttää samanaikaista olemassa olevan sukupuolittaisen tiedon hankkimista, läpi käymistä, arviointia ja hyvin usein esimerkiksi tilastoinnin tai asiakaskyselyjen tulosraportoinnin kehittämistä suvausystävällisempään suuntaan. Suvauksen tulokset esitellään joko erillisenä raporttina tai muiden raporttien, suunnitelmien, ohjelmien jne. yhteydessä.

#### 4 VALTAVIRTAISTAMINEN KÄYTÄNTÖÖN -HANKE 2010–12

Laitila, Oulu ja Vantaa valikoituivat tutkimuskunniksni pitkälti siksi, että ne olivat pilottikunnat suuressa Valtavirtaistaminen käytäntöön -tasa-arvohankkeessa. Tarkastelen seuraavaksi sekä tätä hanketta että ylipäänsä hankkeiden merkitystä aikamme tasa-arvotyössä.

Tasa-arvotyö vetää puoleensa projektitoimintaa. Tämä ei ole yllättävää tai poikkeuksellista siksi, että ylipäänsä kaikenlainen (kunnallinen) kehittämistoiminta on tänä päivänä projektien varassa. EU



on vahvasti sitoutunut sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Unionin osarahoittamien rakennerahastohankkeiden merkitys on valtava työllisyyden, kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin edistämisessä. Rakennerahastojen toiminnassa tasa-arvotavoite näkyy niin sanottuna kaksoisstrategiana. Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma on ensinnäkin mukana jokaisessa Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ohjelmassa ja ohjelmiin kuuluvissa tuhansissa hankkeissa sukupuolen valtavirtaistamisen vaatimuksena. Tämän lisäksi rakennerahastot osarahoittavat varsinaisia tasa-arvohankkeita, joiden tavoitteena on tasa-arvon edistäminen monenlaisissa sekä henkilöstöpoliittisissa että toiminnallisissa kehittämiskohteissa. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanke (1.3.2010–28.2.2012) oli tällainen ESR-tasa-arvohanke. Sen kuntapilotit olivat Laitila, Oulu ja Vantaa. Tämän STM:n hallinnoiman hankkeen toteutti konsortio, jossa hämeenlinnalainen Sosiaalikehitys Oy solmi kumppanuussopimuksen osatoteuttajien, helsinkiläisen World of Management WoM Oy:n ja oululais-kajaanilaisen KoulutusAvain Oy:n, kanssa. Osatoteuttajat vastasivat kuntien rekrytoimisesta hankkeeseen.

Valtavirtaistaminen käytäntöön oli monella tapaa tyypillinen aikamme suomalainen tasa-arvohanke. Se perustui ESR-rahoitukseen, kehittämisen keskiössä oli sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen naisten ja miesten tasa-arvon hyväksi, toimijatahot olivat suomalaisia ja eri puolilta maata, hankkeen hakemiseen ja toteutukseen ryhtyi tilapäinen tasa-arvotyössä ja -hankkeissa jo kokeneiden tahojen yhteenliittymä ja tärkeimmäksi tavoitteeksi eli lopputuotteeksi määriteltiin opaskirjan laatiminen. Jossain määrin poikkeuksellista oli se, että hankkeessa oli pilotteina sekä kuntia (3 kpl) että valtion aluehallintovirastoja (avi, 2 kpl) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ely, 2 kpl), joiden hallinnollinen ohjaus poikkeaa toisistaan suuresti. Organisaatioiden erilaisuus ei noussut kuitenkaan konsortion ESR-loppuraportin mukaan ongelmaksi tai erityistä huomiota vaativaksi tekijäksi, ja hankkeen opaskirjakin laadittiin lopulta sekä kuntien että valtion paikallishallinnon yhteiseen käyttöön. Konsortion edustajien mukaan poikkeuksellista oli se, että hanke keskittyi nimenomaan toiminnalliseen tasa-arvoon ja piloteilta vaadittava omarahoitusosuus suoritettiin rahan sijasta pelkästään työnä eli laskemalla euroina pilottien toimijoiden työaika hankkeessa (suullinen tieto). Lisäksi heidän mukaansa erityistä oli se, että hankkeen ohjausryhmä jousti hankesuunnitelmasta tavanomaista enemmän kun konsortio haki hyväksyntää joillekin ”kentän” tarvitsemille muutoksille.

Seuraavaksi selostan, miten hankekunnat, pienehkö noin 8 600 asukkaan Laitila ja noin 200 000 asukkaan kaupungit Oulu ja Vantaa, lähtivät mukaan hankkeeseen. Laitilassa tasa-arvotyön voidaan katsoa alkaneen Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen myötä. Vakka-Suomen kehityskeskus järjesti seudun kunnille koulutuspäivän tasa-arvosuunnittelusta 17.2.2010. Tuolloin Laitilan

kaupungin edustaja kertoi, että Laitila haluaisi laatia tasa-arvosuunnitelman. Koulutuspäivässä kouluttajana toiminut WoM Oy:n tasa-arvokonsultti tiedusteli myöhemmin Laitilan kiinnostusta lähteä mukaan suunnitteilla olleeseen, sittemmin Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeeksi muotoutuneeseen yhteistyöhön, jossa voitaisiin laatia Laitilalle tasa-arvosuunnitelma ja käynnistää suunnitelmaan perustuvaa toimintaa. Kaupunki empi osallistumistaan, sillä hanke vaikutti vaikeaselkoiselta. Lopulta Vakka-Suomen kehityskeskuksesta löytyi henkilö, joka ryhtyi ymmärrettävyyden ”takaajaksi” ja kaupunki lähti hankkeeseen mukaan tavoitteenaan laatia sekä henkilöstöpoliittinen että toiminnallinen suunnitelma ja sillä ehdolla, että hankkeessa keskitytään Laitilassa konkreettisiin asioihin.

Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat sopivat kesällä 2010 kuntajaon muuttamisesta siten, että ne muodostavat uuden kunnan, Uuden Oulun, 1.1.2013. Sen muodostaminen oli vaativa prosessi, jossa monenlaiset asiat piti sovittaa toimivaksi kokonaisuudeksi. Vuonna 2009 KoulutusAvain Oy etsi pohjoisesta Suomesta kuntaa, joka haluaisi lähteä mukaan hankkeeksi muotoutuvaan yhteistyöhön. Oulusta näytettiin hankkeelle vihreää valoa sillä toiveella, että Oulun osuudessa keskitytään toiminnallisen tasa-arvon edistämiseen kuntien yhdistymisprosessissa. Oulussa tasa-arvotyöllä on pitkät perinteet. Siellä on toiminut puolueiden edustajien kunnallinen tasa-arvotoimikunta vuodesta 1981 ja toimikunnan myötä tasa-arvolle on osoitettu jonkin verran viranhaltijoiden työpanosta (Holli ym. 2007, 80). Tasa-arvotoimikunnan jäsenet ovat osallistuneet Kuntaliiton tasa-arvoverkoston toimintaan. Oulun liikuntatoimessa toteutettiin mahdollisuuksien tasa-arvoa asiakasnäkökulmasta arvioinut tasa-arvoselvitys liikuntatoimen palveluista ja niiden käyttäjistä suomalaisittain varhain vuosina 2006 ja 2008. Kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat hyväksyttiin kaupunginhallituksessa alkuvuodesta 2007. Eurooppalaisen peruskirjan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta kaupunginhallitus hyväksyi vuonna 2009.

Metropolialueella sijaitsevan Vantaan tasa-arvotyön historia on osin toisenlainen. Sielläkin toimi aikanaan tasa-arvotoimikunta, mutta monen muun kunnan tavoin siitä luovuttiin 1990-luvulla tasa-arvolain muutosten myötä. Tuon ajan tasa-arvotoimijat ovat kuvanneet ratkaisua tämän tutkielman tekijälle suullisesti toteamuksella ”päätimme lakkauttaa toimikunnan ja ryhtyä noudattamaan lakia”. Vuonna 2005 kaupungin keskushallinnossa havahduttiin siihen, että tasa-arvolain muutokset ja uusi yhdenvertaisuuslaki edellyttävät kunnilta syrjimättömyyden lisäksi myös uusia suunnitelmia ja aktiivista tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Vantaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sekä siihen kiinteästi liittyvä työkirja laadittiin eurooppalaisen

JOIN IN -yhdenvertaisuushankkeen tuomin lisäresurssein ja hyväksyttiin kaupunginhallituksessa alkuvuodesta 2006. Vantaa on sen jälkeen toteuttanut suomalaisittain poikkeuksellisen suunnitelmallista, kokonaisvaltaista, aktiivista ja yhteistyötä hakevaa tasa-arvopolitiikkaa, jonka toimintamalli on huomioitu sekä kotimaassa että ulkomailla. Tasa-arvon Eurooppalainen peruskirja hyväksyttiin Vantaalla vuonna 2007 (Turun ja Kuopion jälkeen kolmantena kaupunkina Suomessa) ja seuraavana vuonna kaikki toimialat tekivät itsearvioinnin omista kehittämistarpeistaan toiminnallisessa tasa-arvossa ja yhdenvertaisuudessa.

Sukupuoli osoittautui laiminlyödyksi asiaksi, joten siitä tehtiin valtuustokauden 2009–12 kehittämiskärki. Syksyllä 2009 kaupunki osti WoM Oy:ltä toiminnallisen tasa-arvokoulutuksen toimialojen johtoryhmien valitsemille tasa-arvokehittäjille. Tämän jälkeen oli erittäin luontevaa, että yhteistyö WoM:n kanssa jatkuisi seuraavina vuosina ESR-hankkeen merkeissä. Vantaa toivoi hankkeelta oppia ja tukea toimialoilleen etenkin sukupuolivaikutusten arvioinnissa, jota kaikki toimialat tulisivat tekemään valitsemistaan vuoden 2011 talousarvion kaupunkitasoisista sitovista tavoitteista.

Oulussa ja Vantaalla oli jo tehty tasa-arvotyötä, mutta Laitila aloitti tavallaan puhtaalta pöydältä hankkeen myötä. Sielläkin oli kuitenkin tiedostettu tarve ”tehdä jotain” eli vähimmillään laatia kunnalle kunnollinen lakisääteinen tasa-arvosuunnitelma. On tyypillistä, että tasa-arvohankkeisiin hakeutuu tai päättyy pääasiassa kuntia, jotka tavalla tai toisella jo tekevät tasa-arvotyötä. Myös tasa-arvoalan toimijoiden epäviralliset verkostot sekä aiempi yhteistyö ovat tärkeitä määrittäjiä siinä, mitkä kunnat halutaan ja haluavat mukaan tasa-arvohankkeisiin. Asiaa ei ole tutkittu, mutta monet seikat saattavat nostaa kuntien kynnystä osallistua tasa-arvohankkeisiin. Kun asiaa on pohdittu Kuntaliiton tasa-arvoverkoston kokouksissa vuosien varrella, kunnalliset tasa-arvokehittäjät ovat esittäneet näkemyksinään, että suuressa osassa kunnista ei todennäköisesti tiedetä tasa-arvolain valtavirtaistamisvelvoitteesta palvelutoiminnassa, kunnallisen tasa-arvotyön olemassaolosta eikä varsinkaan toiminnallisesta tasa-arvotyöstä. Jos näistä asioista on kuultu, toiminnalle ei ehkä katsota olevan tarvetta omassa kunnassa, jolloin mikään tahon kunnan sisällä ei koe tai ota vastuuta toiminnan aloittamisesta. Tällaisissa tapauksissa tasa-arvoalan toimijoilla ei ole luontevia kontakteja näihin kuntiin eikä esimerkiksi pienillä tasa-arvotyöhön erikoistuneilla konsulttiyrityksillä ole mahdollisuuksia tehdä aikaa ja rahaa vieviä tiedotus- ja tunnustelukäyntejä kuntiin, joiden mukaantulo hankkeisiin on joka tapauksessa epävarmaa. Voidaan myös kysyä, onko tasa-arvotyön tarpeellisuuden perusteleminen kunnille yrityssektorin asia. Tasa-arvohankkeiden päämäärät ja toimintatavat ovat lisäksi usein niin korkealentoisia ja vaikealla kielellä muotoiltuja, että tasa-arvo- ja hanketyötä tuntemattomat kuntien edustajat eivät välttämättä edes ymmärrä mihin heitä

pyydetään mukaan (vrt. edellä Laitilan vaatimus konkreettisesta toiminnasta). Yleisesti vaadittava omarahoitusosuus ja hankkeisiin liittyvät hallinnollisesti raskaat toimenpiteet, kuten kunnan hanketoimijoiden työajankäytön jatkuva yksityiskohtainen seuranta ja raportointi, kohottavat osallistumisen kynnystä yhä korkeammalle.

Laitila, Oulu ja Vantaa astuivat tämän kynnyksen yli alkuvuodesta 2010 ja solmivat sopimukset Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen kanssa. Kullekin kunnalle määriteltiin tietty määrä kuntakonsulttien työaikaa, jonka ne saivat käyttöönsä vuosina 2010 ja 2011. Kunnille ja konsulteille myönnettiin poikkeuksellisen suuri vapaus käyttää asiantuntija-aika tarpeidensa mukaan, kunhan toiminta olisi sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista.

Laitilassa lähdettiin liikkeelle koulutuksesta, jossa laajalle joukolla viranhaltijoita kerrottiin perusasiat tasa-arvolaista, sen valtavirtaistamisvelvoitteesta, henkilöstöpoliittisen ja toiminnallisen tasa-arvotyön erosta sekä kuntien tasa-arvosuunnittelusta. Tämän jälkeen perustettiin kaksi viranhaltijatyöryhmää, joista ensimmäinen laati kaupungille henkilöstöpoliittisen suunnitelman 2012–14 (se hyväksyttiin elokuussa 2011) ja toinen toiminnallisen suunnitelman 2012–14 (joka hyväksyttiin helmikuussa 2012). Ensin mainittu suunnitelma laadittiin ohjausryhmän luvalla, sillä toiminnallisen tasa-arvon hankkeen ei ollut tarkoitus käsitellä henkilöstöpoliittisia kysymyksiä. Jälkimmäiseen suunnitelmaan koottiin liikuntapalveluiden, kuntouttavan työtoiminnan ja musiikkiopiston erilliset suunnitelmat sekä esitys siitä, miten toiminnallinen tasa-arvotyö tulee jatkumaan hankkeen jälkeen.

Oulussa hankkeen kirjattuna tavoitteena oli tuottaa monipuolisia näkökulmia uuden suurkunnan rakennustyöhön yhdessä Uuden Oulun kehittämistoimikuntien (johtamisjärjestelmä-, elinvoimaisuus-, Verkosto-Oulu, osallistumisen ja vaikuttamisen sekä palvelujen järjestämisen toimikunta) kanssa. Toimikunnat koostuivat yhdistyvien kuntien luottamushenkilöistä ja toimikuntien työtä avustaneista viranhaltijoista. Konsultit pitivät yhden työpajan per toimikunta syksyllä 2011. Palvelujen järjestäminen käsiteltiin työpajan sijasta työseminaareissa, joissa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusteema oli mukana yhtenä teemoista.

Vantaalla hankkeen tunnuslauseeksi muotoiltiin ”Suunnitelmallisesti suvausta”. Kaupunginhallitus (6.4.2009 § 9) oli linjannut valtuustokauden 2009–12 toiminnallisen tasa-arvotyön yhdeksi painopisteeksi sukupuolivaikutusten arvioinnin eli suvaamisen käynnistymisen ja vakiinnuttamisen kaikilla toimialoilla. Syksyllä 2009 toimialojen johtoryhmille kerrottiin mitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tarkoittaa käytännössä ja johtoryhmien valitsevat avainhenkilöt saivat tasa-arvotyön peruskoulutusta. Hankevuosina 2010–11 suvatattiin hankkeen konsultin avustuksella ensin

poikkihallinnollinen hyvinvointikatsaus ja sen jälkeen toimialojen valitsemia kohteita, esimerkiksi sivistystoimessa kasvatus- ja koulutuspoliittinen ohjelma ja sosiaali- ja terveystoimessa ikäpoliittinen ohjelma. Hankkeen konsultti (WoM Oy) ja kaupungin sisäinen tasa-arvoasiantuntija (eli tämän tutkielman laatija, Meija Tuominen) laativat toimialojen käyttöön työkalun eli kysymyslistan, jonka pohjalta suvausta voitaisiin tehdä periaatteessa minkä tahansa asian tai palvelun yhteydessä. Vierailimme myös monissa toimialojen johtoryhmien koulutuksissa ja järjestimme kumpanakin toimintavuonna kaupungin työntekijöille avoimen tasa-arvofoorumin.

Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen tavoitteena oli hankkeen ESR-kuvauksen mukaan ”kehittää uusia toimintamalleja, menetelmiä ja työvälineitä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi kuntien sekä valtion alueviranomaisten toimintaan ja palveluihin”. Työn pohjaksi laadittiin alkukartoitus (2011), jossa selviteltiin siihen mennessä toteutettua kuntien (ja valtionhallinnon) valtavirtaistamistyötä. Tärkein tavoite ja tulos oli hankkeen toiminnan pohjalta laadittu opaskirja ”Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille” (2011). Hankkeesta ei tehty ulkopuolista arviointia. Hankkeen ESR-loppuraporttilomakkeessa hankekonsortio arvioi, että hankkeelle asetetut tavoitteet saavutettiin hyvin ja valtavirtaistamisen osaaminen, toimeenpano ja seuranta vahvistuivat pilottiorganisaatioissa. Niiden toimenpiteille ei ollut asetettu tavoitteita, mutta merkittävänä kuntakohtaisina tuloksina esitettiin Laitilasta hanketoimintana syntyneet suunnitelmat, kahden pysyvän työryhmän perustaminen ja suunnitelma työn jatkumiseksi käytännössä.

Merkittävänä Uuden Oulun tuloksina esitettiin päätös siitä, että johtamisjärjestelmää kehitettäessä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset valtavirtaistetaan hallintokulttuuriin ja sisällytetään alueellisiin osallisuussuunnitelmiin sekä se, että yhdelle apulaiskaupunginjohtajalle on vastuutettu toiminnallinen tasa-arvo ja valtavirtaistaminen. Vantaan tärkeimmät tulokset lomakkeessa olivat joukko laajoja ohjelmasuuvauksia, suvauksen kehittyminen kaupungin strategiatyössä ja toimialoilla sekä vuosittaisten tasa-arvofoorumien käynnistyminen. Pilottiorganisaatiot pitivät hankkeen vahvuuksina konkreettista ja käytännönläheistä työskentelyä.

Tasa-arvoprojektien suomalaisessa tutkimuksessa Kristiina Brunilan väitöskirjalla ”Parasta ennen – tasa-arvotyön projektitapaistuminen” (2009) on merkkipaalan asema. Brunila (2009, 20) tarkastelee opettamisena, kouluttamisena, tutkimisena ja muuna poliittisena vaikuttamisena tehtyä tasa-arvotyötä hyvinvointityönä. 1990-luvulla alkanut projektifikaatio (projektityhteiskunta) on vallannut alaa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Projektitapaistumisen käsitteellä Brunila tarkoittaa uudenlaista kulttuurista vallan muotoa, jonka kanssa tasa-arvotyössä asetutaan ja asetetaan neuvottelemaan. Vallan muotona projektitapaistuminen muodostuu ymmärrettäväksi projektityhteiskunnan, kuri- ja kontrollityhteiskunnan sekä uuden hallinnan ja hallinnallistumisen

avulla. Käsité myös ylittää tasa-arvoprojektien dokumenttien vastakkainasettelun valistajiin ja kehittämisen kohteisiin, ja korostaa vallan tuottavuutta, liikettä, neuvottelua ja jatkuvaa tulemisen tilaa erilaisissa projektitapaistumiseen liittyvissä vallan risteyskohdissa. (Brunila 2009, 33.)

Projektitapaistuminen on vallan muoto, joka määrittää, *miten* tasa-arvosta pitää puhua tullakseen kuulluksi. Tähän liittyy puolestaan Brunilan tasa-arvotyön diskurssitaituruudeksi nimeämä tasa-arvotyössä hioutuva neuvottelu- ja puhetaito. Diskurssitaituruus on kulttuurista kompetenssia ja tilanteista ”oikein” tekemisen taitoa eli kulttuurisesti jaettua tietoa siitä, kuinka tilanteessa tulee toimia, jotta tulee kuulluksi. Se on siten myös kompetenssin muoto, poliittista toimijuutta ja vallan käyttämistä. (Brunila 2009, 158 ja 160.)

Mitä 1–3 vuotta kestävillä tasa-arvoprojekteilla sitten saadaan aikaan? Ainakin opaskirjoja ja muita tuotteita, jotka sisältävät hyviä käytäntöjä. Brunila (2009, 123) määrittelee hyvät käytännöt ”yksinkertaisiksi, tilanteesta toiseen siirrettävissä oleviksi ja erityisesti talouden tehokkuutta palveleviksi teknisrationaalisiksi toimenpiteiksi”. Hyvät käytännöt eivät kuitenkaan leviä laajempaan käyttöön (sama, s. 124). Brunila (2009, 171) tulee siihen lopputulokseen, että projekteissa on tuotettu vuosikausia ”tuotteita”, jotka eivät leviä eikä niiden ole tarkoituskaan levitä. Sisältöä tai liikettä tärkeämpää on tosiasia se, että toiminta näyttää liikkeessä olevalta ja että sillä näyttää olevan sisältö (sama, s. 124).

Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen loppuseminaari pidettiin Helsingissä helmikuussa 2012. Tilaisuudessa nousi esiin ajatus siitä, että hankkeen tulokset pitää levittää hyvinä käytäntöinä muihin kuntiin. Laitila, Oulu ja Vantaa olivat ikään kuin avanneet ladun muiden kuntien hiihtää perässä hankkeen opaskirja ja hyvät käytännöt selkärepussaan. Todellisuudessa näiden kaupunkien tasa-arvotoiminta oli kuitenkin jotakin hyvin poikkeuksellista kuntasektorilla ja edellytykset muihin kuntiin levittämiseen ja leviämiseen ovat vähäiset. Talouselämän termein markkinoita ei ole: ei kysyntää, ei tarjontaa eikä etenäkään osapuolten kohtaamisia. Valtio kirjaa kuntia koskevia velvoitteita ja toimenpiteitä tasa-arvopoliittisiin asiakirjoihinsa, mutta kunnat eivät tiedä niistä eivätkä välttämättä koe niille tarvetta omassa toiminnassaan. Tasa-arvopolitiikan ”kunta-asia” toteutuu rakennerahastoprojekteilla, joissa on mukana muutama kunta.

Hankkeilla on kaikessa ristiriitaisuudessaankin kuitenkin myös hyviä puolia toimijoiden näkökulmasta. Toimin Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen koordinaattorina Vantaalla. Se oli vantaalaisten toimijoiden palautteen mukaan hyvä hanke etenkin siinä, että se salli kuntapilottien asettaa omat kehittämiskohteensa ja toimia omalle organisaatiolle luontevalla tavalla. Moni kertoi oppineensa tasa-arvoasioita osaavalta konsultilta. Myös konsultin antama työnohjauksellinen tuki

oli harvinaista ja tervetullutta apua kunnan tasa-arvokoordinaattorille. Lisäksi jo toiminnan aikana pyrittiin varmistamaan valtavirtaistamisen jatkuminen hankkeen jälkeen. Jatkuvuus on monesta tekijästä ja kehityskulusta riippuvainen asia, mutta ainakin hankkeessa oltiin vahvasti tietoisia tasa-arvotyön jatkuvuuden ongelmasta.

Saatiinko valtavirtaistaminen siis käytäntöön Laitilassa, Oulussa ja Vantaalla? Kokemuksesta tiedetään, että projektin tulosten jalkauttaminen, juurruttaminen tai sulauttaminen organisaatioon on vaikeaa. Työyhteisö pitäytyy vanhoissa toimintatavoissaan tai niihin palataan niin pian kuin mahdollista. Muutoksia vastustetaan aktiivisesti ja passiivisesti, julkisesti tai salassa. Vastustamisen taustalla on yleensä ajatus jonkin menettämisestä sekä vanhan, uhattuna olevan ja hyväksi koetun toimintatavan puolustamisesta. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvien uusien toimintatapojen sulauttaminen lienee erityisen haasteellista, sillä suomalaisen yhteiskunnan katsotaan jo olevan tasa-arvoinen pienistä kauneusvirheistään huolimatta, eikä sukupuolten tasa-arvotyölle koeta siten enää tarvetta (vrt. Holli 2003, 17–18). Tasa-arvon suomalainen ihanne on sukupuolineutraalius, joka tasa-arvotyön yhteydessä ilmaistaan usein sanomalla, että sukupuolella ei ole merkitystä. Valtavirtaistaminen osoittaa, että sukupuolella on merkitystä. Valtavirtaistava toiminta haastaa näin sukupuolineutraalisuuden ihannoinnin, mutta ennen kuin siihen päästään, haastetuksi tulee sukupuolinäkökulma ja sen tarpeellisuus. Tutkimukseni tematiikka koostuu metaforisesti tästä ristivedosta akanvirran ja valtavirran välillä.

Olen nyt pyrkinyt hahmottamaan kuvan siitä, minkälaiset asiat määrittelevät suoraan nykypäivän suomalaisen kunnan tasa-arvotyötä. Tähän kuvaan kuuluvat relevantit lait, henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnittelu ja joissakin kunnissa henkilöstöpoliittisen näkökulman lisäksi toiminnallinen eli palveluita koskeva näkökulma. Viimeksi mainittu näkökulma saa aikaan toimintaa, mukaan lukien hanketoimintaa, sukupuolinäkökulman strategiseksi valtavirtaistamiseksi kunnan moninaisiin palveluihin. Tämän tutkimuksen pääroolissa on kunnallinen tasa-arvotyö. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen alkukartoitus (2011) ja loppuopas (2012) kertovat esimerkein siitä, mistä varhaisessa suomalaisessa kunta-valtavirtaistamisessa on pääpiirteissään ollut kysymys. Olen kertonut myös siitä, mitä valtavirtaistaminen on sukupuolentutkimuksen näkökulmista, miten sitä on määritelty erilaisissa yhteyksissä ja minkälaisia valtavirtaistamisstrategian ongelmia tutkimus on tuonut esiin. Kuntien toiminnallinen tasa-arvotyö on vahvasti tasa-arvohankkeiden varassa, joten olen luonut silmäyksen tasa-arvohankkeisiin, mutta ennen kaikkea tuonut tasa-arvohankkeet konkretian tasolle kertomalla siitä, mitä yksi hanke – Valtavirtaistaminen käytäntöön -ESR-hanke 2010–12 – teki ja ilmoitti saaneensa aikaan Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupungeissa. Tämä kaikki luo pohjaa sille, miten tutkin nimenomaan kunnallista valtavirtaistamista.

## 5 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tässä luvussa kerron siitä, miten lähdin hankkimaan ja muodostamaan tieteellistä tietoa kunnallisesta toiminnallisesta tasa-arvotyöstä. Tutkimusongelmani on, mistä tasa-arvopolitiikassa ja -tutkimuksessa valtavirtaistamiseksi nimetty toiminta lopulta koostuu toiminnallista tasa-arvotyötä tekevässä kunnassa. Kerron nyt aineistoni keräämisestä ja soveltamistani tutkimusmenetelmistä, jotka olivat toimintatutkimus ja etnografia.

### 5.1 Aineisto ja metodit

Alkuvuodesta 2013 olin saanut yliopistolla hyväksynnän tulevan pro graduni aiheesta ja minun oli aika neuvotella pääsni kolmeen kuntaan tutkimaan niiden toiminnallista tasa-arvotyötä. Tässä tilanteessa ja siitä eteenpäin Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanke toimi kaiken ulospäin suuntautuneen toimintani ankkurina ja hanke toimi jo suunnitteluvaiheessa tutkimukseni mahdollistajana. Hain ja sain ensin hankkeen valtakunnallisten toteuttajien eli konsortion hyväksynnän ja tuen. Näiden kolmen tasa-arvotyössä kokeneen yrityksen toimijat olivat tehneet parisen vuotta yhteistyötä hankekuntien hankkeeseen osoittamien toimijoiden kanssa. Sain konsortiosta ”tukiryhmän”, jonka edustajat, minulle jo hankkeen ajalta tutut ihmiset, auttoivat tutkimustani vapaaehtois pohjalta etenkin vastailemalla kysymyksiini ja kommentoimalla havaintojani. Heidän näkökulmastaan tein hankkeen seuranta: mitä piloteissa tehdään ja ei tehdä kun hanke on päättynyt, mikä sujuu ja mikä on ongelmallista, onko toiminnan jatkumiselle edellytyksiä jne. Tällaista seuranta ei tasa-arvohankkeisiin sisälly. Se on valuvika, sillä ainoa seurantaan rinnastettava teko on jatkohanke, mutta se on jälleen toimintaa, ei seuranta, ja jatkohankekaan ei johda hankkeen vaikutusten arviointiin. Seuranta auttaisi muun muassa hankkeissa toimivia yrityksiä kehittämään toimintojaan.

Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen seuranta mahdollisti niin ikään pääsni kuntiin. Niissä tutkimukseni määriteltiin hakuvaiheessa esitettyjen kysymysten ja kommenttien perusteella tasa-arvoa kehittäväksi kuntayhteistyöksi. Minulle jäi tunne, että pelkälle tutkimukselle ei olisi luovutettu työntekijöiden aikaa ainakaan yhtä vähäisin kysymyksin. Sain kustakin kunnasta yhteyshenkilön ja pääsin vierailemaan kuhunkin organisaatioon kerran 2–4 tunnin yhteistapaamisen merkeissä keväällä 2013. Yritin saada kuntakohtaisiin tapaamisiin nimenomaan toiminnallista tasa-arvoa jo kehittäneitä viranhaltijatoimijoita, joten laadin kolmessa kunnassa Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen *aloittaneille* kutsun saapua paikalle keskustelemaan kaupungin tasa-arvotyön tilanteesta. Myös hankkeen jälkeen tasa-arvotyöhön mukaan tulleet olivat tervetulleita tapaamiseen. ”Aloittanut” on hankeslangia ja tarkoittaa viranhaltijaa, joka on tehnyt hankkeen parissa töitä



vähintään seitsemän tuntia ja jonka hankkeeseen käyttämää työaika seurataan sen jälkeen osana hankkeen kuntarahoitusta.

Osa aloittaneista ei ollut enää kaupungin palveluksessa, jotkut olivat tapaamisen aikaan sairaslomalla, toiset työmatkalla jne. Laitilassa työpajatyypin tapaamiseen (22.4.2013) saapunut ryhmä koostui kaupungin tasa-arvoryhmän vakituisista jäsenistä (neljä viranhaltijaa). Oulussa 19.4.2013 tapaamiseen saapui kahdeksan ja Vantaalla 10.6.2013 kolme viranhaltijaa eri toimialoilta. Kaikissa kaupungeissa osallistujat olivat johtajia, päälliköitä ja erilaisia asiantuntijoita. Kuntien hallinnon näkökulmasta tapaamisissa oli tarkoitus hahmottaa ”missä mennään” omassa kunnassa toiminnallisessa tasa-arvotyössä ja mahdollisesti lisäksi hahmotella yhdessä keinoja ja toimia menemisen avittamiseksi. Minulle tutkijana tapaamisilla oli kolme funktiota: ne olivat tärkein tilaisuuteni havainnointiin, niissä toteutettiin toimintatutkimusta erittäin konkreettisesti ja ne auttoivat minua fokusoimaan sen, mihin tulisin keskittymään tapaamisten jälkeen ja aineistoni analyysissä. Toisin sanottuna toivon tapaamisten selventävän minulle sen, mikä oli olennaista juuri tässä tutkimuksessa ja sen viitekehyksessä.

Laadullisen tutkimuksen pääasialliset menetelmät aineiston keräämiseksi ovat haastattelu, havainnointi, kysely ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Niistä voidaan valita jokin tai niitä voidaan käyttää rinnakkain tai yhdistellen tutkittavan ongelman ja tutkimusresurssien mukaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71.) Ryhmätapaamisten (yksi per kunta) lisäksi minulla oli kyselevää ja havainnoivaa yhteydenpitoa kuntiin yksilötapaamisten merkeissä, puhelimitse ja sähköpostitse. Keräsin ja luin tutkimuskuntien tasa-arvotyön dokumentit ja etsin niistä valtavirtaistamisen strategiaa. Tutkimukseni metodeihin kuului myös kysely, josta kerron tarkemmin seuraavassa kappaleessa. Tutkimusmetodi on yksinkertaisimmillaan tekniikka datan keräämiseksi (Bryman 2004, 27). Fyysisenä aineistona tutkimusaineistoni koostuu yksilö- ja ryhmätapaamisten keskustelujen muistiinpanoista, tutkimuskuntien kirjallisista dokumenteista (suunnitelmia ja päätöksiä), Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen dokumenteista (kuten hankkeen lopputuote-opas), sähköpostiviestinnästä kuntien toimijoiden ja konsortio-tukiryhmäni kanssa sekä 18.4.–7.6.2013 saapuneista vastauksista sähköpostikyselyyn avoimilla kysymyksillä (Laitilasta 4, Oulusta 5 ja Vantaalta 6 vastaajaa).

Tutkimusstrategiaani kuului tutkia tutkimuskuntien todennettavissa olevan toiminnallisen tasa-arvotyön lisäksi näiden kuntien tasa-arvotoimijoiden sukupuoli-, tasa-arvo- ja valtavirtaistamiskäsityksiä ja niiden mahdollisia yhteyksiä (oman) kunnan tasa-arvotyöhön. Käsitysten tutkiminen edellytti kyselyaineiston keräämistä ja sen erillistä analyysiä monesta syystä.

Ryhmäkeskustelut kullakin tutkimuspaikkakunnalla olivat jo sellaisinaan työläitä sekä tutkittaville että tutkijalle. Sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyvät pohdinnat voivat olla hyvinkin affektiivisia, jolloin henkilökohtaisten sukupuoli- ja tasa-arvokäsitysten käsittely ryhmäkeskusteluna ei tule kyseeseen eettisistä syistä. Perinteisten nauhoitettujen yksilöhaastattelujen tekeminen olisi ollut hankalaa etäisyyksien ja yhteisen ajan löytämisen kannalta ja haastattelujen määrä olisi todennäköisesti jäänyt hyvin pieneksi. Toteutin tutkimuskuntieni toimijoiden sukupuoli-, tasa-arvo- ja valtavirtaistamisnäkemyskyselyä kartoittavan kyselyn sähköpostikyselynä avoimilla kysymyksillä. Kuntatyössä mielipiteiden, kommenttien ja vastausten kerääminen tapahtuu yleisesti sähköpostitse tai sähköisinä kyselyinä esimerkiksi webropolilla. Vastaajat saattoivat käyttää vastaustensa muotoiluun haluamansa ajan heille itselleen sopivina ajankohtina ja vastata pohdittuaan kysymyksiä tarpeeksi. Kirjallinen vastaaminen avokysymyksiin saa informantin myös kiinnittämään huomiota viestinsä ymmärrettävyyteen kasvokkaista haastattelua paremmin ja mahdollistaa esimerkiksi kirjalliset lainaukset vastaustekstin lomaan.

Päädyin esittämään monta laajaa kysymystä ilman valmiita vastausvaihtoehtoja. Lähes kaikki vastaajat totesivat vastaustensa saatteessa, että kysymykset olivat vaikeita. Kysymysten vaikeus on todennäköisesti karsinut vastaajien määrää. Hyvänä puolena pidän sitä, että vastaajat ovat vaikeaan kyselyyn vastatessaan osoittaneet sitoutumista tasa-arvon asiaan ja päässeet pohtimaan, kenties jopa reflektoimaan, omia käsityksiään. Vastaajat palauttivat vastauksensa luottamuksellisesti suoraan tutkijalle.

Gradunohjaajani asetti tavoitteen, että vastaajia olisi noin viisi per kaupunki. Pyrin siihen, että vastaajat olisivat kunkin tutkimuskunnan toiminnallisen tasa-arvon kehittäjiä, joilla olisi ainakin perustietoja sukupuoleen, tasa-arvoon ja valtavirtaistamiseen liittyvistä asioista sekä työkokemusta valtavirtaistamisesta. Käytännössä kyseeseen tulivat Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen aloittaneet eli vähintään seitsemän tuntia hankkeen toimintaan osallistuneet. Aloittaneet eivät ole yhtenäinen ryhmä, jotka olisivat esimerkiksi toimineet kaikki yhdessä hankkeen aikana ja osallistumisen määrässä, sisällössä ja ajoittumisessa oli suuria yksilöiden välisiä eroja. Myös hankkeen ydintoiminnot poikkesivat toisistaan suuresti kullakin paikkakunnalla: Laitilassa laadittiin tasa-arvosuunnitelmia, Oulussa haettiin tasa-arvonäkökulmaa yhdistymisprosessiin ja Vantaalla suvattiin laajoja ohjelmia. Laitilassa hankkeen aloittaneita viranhaltijoita oli 13, Oulussa 14 ja Vantaalla 28. Keväällä 2013 osa heistä ei ollut enää kaupungin palveluksessa ja osa oli muuten tavoittamattomissa eri syistä. Oulussa vastausten saaminen oli vaikeaa, mutta lopulta sieltä löytyi viisi vastaajaa. Oulun kokemuksesta viisastuneena sovimme Laitilassa niin, että työpajatapaamiseen tulevat vastaavat myös kyselyyn. Sainkin kaikilta neljältä osallistujalta vastaukset samalla viikolla.

Vantaalla tiesin aloittaneiden tekemiset hankkeessa melko hyvin. Lähestyin kyselyllä kahtatoista oman käsitykseni mukaan hankkeen jälkeenkin aktiivista toimijaa kaikilta toimialoilta. Kutsuin nämä viranhaltijat samalla saapumaan tapaamiseen. Sain nopeasti kuusi vastaajaa ja se riitti tavoitteeseen. Yksi kieltäytyminen vastaamisesta ja keskusteluun osallistumisesta oli erityisen mielenkiintoinen. Vantaalainen hanketoimija vastasi, että hän oli tehnyt hankkeessa vain muiden osallistumista tukevaa työtä eikä hän katsonut siten olevansa asiantuntija ja kykenevä arvioimaan mitään hankkeeseen tai toiminnalliseen tasa-arvotyöhön liittyvää asiaa. Hänen kieltäytymisensä oli yllätys, sillä hän oli kerännyt hankkeessa paljon työtunteja ja hänen panoksensa hankkeen Vantaan toiminnoissa oli ollut muiden toimijoiden mielestä erittäin tärkeä. Tämä on esimerkki ja tärkeä muistutus siitä, että viranhaltijan panosta tasa-arvotyössä on arvioitava muillakin kuin määrällisillä mittareilla, joita ovat tehdyt työtunnit ja tulosten määrä.

Kyselyni kysymykset (7 kpl) lähtivät liikkeelle sukupuolen merkityksestä ja sukupuolikäsityksistä, joista siirryttiin sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen ja tasa-arvoon. Lopuksi vastaajia pyydettiin arvioimaan omien käsitystensä muuttumista tasa-arvohankkeeseen osallistumisen seurauksena.

## 5.2 Toimintatutkimus ja etnografia

Toimintatutkimuksen (*action research*) juuret ovat etnografiassa ja erityisesti osallistuvassa tai osallistavassa havainnoinnissa. Tutkielmani on toimintatutkimusta, joka on sekä tutkimusta että toimintaa jonkin käytännöllisen tavoitteen edistämiseksi samalla kun pyritään lisäämään tavoitetta koskevaa tietoa. Tutkimuksessani jatkoin Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen aloittamaa työtä, yhteistoimintaa valtavirtaistamisen etenemiseksi, jossa pyrittiin juurruttamaan uutta toimintatapaa, valtavirtaistamista, kuntaorganisaation toimintoihin. Samalla tein kuitenkin tutkimusta siitä, miten valtavirtaistuminen toteutui hankkeen kunnissa ja miten sen kehittäjät ymmärsivät sukupuolen, tasa-arvon ja valtavirtaistamisen.

Toimintatutkimuksen keskeisiä piirteitä ovat ”ongelmakeskeisyys, käytäntöön suuntautuminen ja muutos tai ainakin muutoksen yrittäminen” (Kuula 1999, 219). Peter Reason ja Hilary Bradbury (2006, 1–2) korostavat sitä, että toimintatutkimus on käytäntö, jolla voi kehittää systemaattisesti tietämistä ja tietoa, mutta se perustuu perinteisestä akateemisesta tutkimuksesta melko erilaiseen muotoon, koska sillä on erilaiset tarkoitukset, se perustuu erilaiseen suhteeseen ja sillä on erilaiset tavat ymmärtää tieto ja tiedon suhde käytäntöön. Toimintatutkimuksen kirjo on laaja, mutta Reason ja Bradbury määrittelevät tietyt piirteet, jotka ovat löydettävissä laajassa katsannossa kaikista toimintatutkimuksen lajeista. Heidän mukaansa toimintatutkimuksen ensisijainen tarkoitus on

tuottaa käytännöllistä tietoa, josta on hyötyä ihmisten arkipäivässä. Tähän liittyy pyrkimys ihmisten hyvinvoinnin lisäämiseen. Sillä halutaan myös luoda uusia käsittämisen tai ymmärtämisen muotoja, sillä toiminta ilman reflektointia ja ymmärtämistä on sokeaa aivan kuten teoriakin on merkityksetöntä ilman toimintaa:

”So action research is about working towards practical outcomes, and also about creating new forms of understanding, since action without reflection and understanding is blind, just as theory without action is meaningless (Reason & Bradbury 2006, 2)”.

Hahmotan tämän kaikkien toimintatutkimukseen liittyvän piirteen sen korostamisena, että toimintatutkimuksessa refleктоiva, ymmärtävä sekä muutokseen orientoitunut toiminta on tutkimustyön keskiössä. Lisäksi toimintatutkimus on osallistavaa tutkimusta ja kaiken osallistavan tutkimuksen tulee olla toimintatutkimusta. Tämä on mahdollista vain ihmisten kanssa, ihmisille ja ihmisten sekä yhteisöjen tuottamana ja ihannetapauksessa kaikki osalliset otetaan mukaan toimintaan. Myös tutkimisen prosessi – muoti-ilmausta käyttäakseni *matka* – on yhtä tärkeä kuin tulokset. Parhaimmillaan toimintatutkimus muodostaa kehitystarinan ja prosessin, jossa yksilöt kehittävät tutkimisen taitoja ja jossa tutkivat yhteisöt kehittyvät käytännön toiminnan yhteisöjen sisällä. Toimintatutkimus on lisäksi vielä emansipatorista: se ei johda vain uuteen käytännölliseen tietoon, vaan myös uusiin kykyihin tuottaa tietoa. (Reason & Bradbury 2006, 2.) Tällainen kuvaus kaikkia toimintatutkimuksia yhdistävistä piirteistä vaikuttaa aluksi milteipä ulossulkevalta, mutta Reason ja Bradbury kuvannevat ensi sijassa ideaaleja, joihin todellisissa tutkimuksissa päästään vaihtelevassa määrin.

Pertti Alasuutari (2001, 95) määrittelee kaksi ideaa, joilla toimintatutkimus tai osallistava tutkimus erottautuu muusta sosiaalitutkimuksesta. Ensinnäkin yhteisöä tutkitaan *liikkeessä*, muutoksen tilassa, jota itse tutkimus on usein osaltaan käynnistämässä. Toiseksi osallistava tutkimus lähtee epistemologisesta ajatuksesta, jossa ”tiedon ja tutkimuksen perimmäinen merkitys on lopultakin sen kyky *muuttaa* yhteiskunnallista todellisuutta”. Omaa tutkimustani nämä kaksi ideaa kehystivät vahvasti. Jo asetelmallisesti tutkin kolmen kaupungin toiminnallista tasa-arvotyötä muutosprosessissa ja asetuin avoimesti muutoksen, kuntakielellä kehittämisen, avuksi omalla toiminnallani. Reasonin ja Bradburyn listasta tunnistan ja allekirjoitan erityisen selvästi prosessin merkityksen korostamisen ja pyrkimyksen tuottaa käytännön tasa-arvotyössä hyödyllistä toimintaa ja tietoa, jotka eivät omassa ajattelussani ole toisistaan erillisiä asioita. Kehittävä toiminta on minulle olennainen osa tutkimusta, jossa tutkitaan kunnallista tasa-arvotyötä, jota itsekin teen ja kehitän työkseni. Toimintani visiona pyrin siihen, että Suomeen muodostuisi kunnallisten tasa-

arvokehittäjien yhteisö tai verkosto, jonka asialistalta löytyisi toiminnan lisäksi tutkimus. Tämä tutkielmakin on vain yksi vaihe, jonka toivon saavan aikaan lisää kunnallisen valtavirtaistamisen ymmärrystä, toimintaa ja tutkimusta.

Sukupuolentutkimuksen opiskelijana pohdin myös sitä, mitä feministinen toimintatutkimus voisi tarkoittaa ja olla toiminnassa ja tutkimuksessa, jossa on kyse kunnallisten viranhaltijoiden toiminnallisesta tasa-arvotyöstä. Minna Leinonen, Katri Otonkorpi-Lehtoranta, Hanna Ylöstalo ja Tuula Heiskanen (2012) ovat pohtineet tasa-arvon kehittämistä työpaikoilla toimintatutkimuksen keinoin. He myös kysyvät, millaista on feministinen toimintatutkimus ja mitä haasteita liittyy tutkijan asiantuntijarooliin tasa-arvotyöhön sijoittuvassa toimintatutkimuksessa. He pohtivat henkilöstöpoliittista tasa-arvotyötä. Oma tutkimukseni oli tästä poikkeavaa tasa-arvotoimintaa ja toimintatutkimusta, sillä siinä viranhaltijat – kunkin organisaation määrittelemät tasa-arvokehittäjät – kehittivät omia ja muiden viranhaltijoiden valmiuksia varmistaa *muiden* eli kuntalaisten tasa-arvoa ja tein tutkijan roolissa toiminnallis-tutkimuksellista yhteistyötä näiden viranhaltijoiden kanssa. Silti eräät näiden tutkijoiden pohdinnassa olevista asioista tuntuvat tärkeiltä myös toimintatutkimuksessa toiminnallisen tasa-arvotyön puolella.

Artikkelista jää päällimmäiseksi mieleen feministisen (toiminta)tutkimuksen ja tutkittavien tai kanssatoimijoiden kohtaamattomuus, joka ilmenee esimerkiksi tutkijoiden kielenä, joka ei avaudu tutkittaville (Leinonen ym. 2012). Omassakin tutkimuksessani törmäsin kohtaamattomuuteen. Ensinnäkin, tasa-arvoa koskevaa feminististä teoriaa ja sukupuolentutkimusta ei juurikaan tunneta eikä hyödynnetä kunnallisessa tasa-arvotyössä. Feministinen tutkimus ja kunnallinen toiminnallinen tasa-arvotyö jäävät kohtaamatta myös toisella tavalla. Tutkimuksessa sukupuolen valtavirtaistamisen strategia kuvataan lähtökohtaisesti suuria muutoksia hakevaksi feministiseksi toiminnaksi ja naisten aseman parantamiseksi. Valtavirtaistavissa kunnissa taasen lähdetään siitä, että jotakin asiaa katsotaan sekä naisten että miesten osin erilaisten tarpeiden ja tilanteiden valossa ja tällainen tarkastelu saattaa joskus osoittaa tarpeen pieniin korjaaviin toimenpiteisiin naisten, miesten tai kummankin sukupuolen tilanteen kohentamiseksi jossakin tietyssä asiassa. Teorian mukaan valtavirtaistaminen usein menettää muutosvoimansa implementaatiossa, mutta käytännön tasa-arvotyössä valtavirtaistamisen (kuntakielenkäytössä suvauksen) koetaan päinvastoin saavuttaneen merkittäviä tuloksia, jos johonkin asiaan saadaan pienikin muutos pelkästään sukupuoli- tai tasa-arvonäkökulman takia.

Mikäli tutkimukseni luetaan valtavirtaistamistoiminnaksi, on sen strategia mitä suurimmassa määrin ns. sisällyttävää viranhaltijatyöskentelyä. Poliitiikan tutkija Judith Squires (2010, 284) toteaa, että

sukupuolinäkökulman sisällyttämisen (*inclusion*) strategiassa valtavirtaistetaan naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia liberaalifeministisen perinteen suuntaisesti. Sisällyttävässä toiminnassa edetään siten, että valtavirtaistamista toteutetaan hallinnossa sen omilla välineillä ja keinoilla. Tutkimukseni tietoinen pyrkimys oli kohdata viranhaltijat heidän omalla mukavuusalueellaan: omalla paikkakunnalla, omassa organisaatiossa, tuttujen työtovereiden kanssa, arkena ja oman työn seassa eli siellä, missä heidän on tarkoitus edistää työtä sukupuolten välisen tasa-arvon hyväksi tai tutkimuksen kielellä valtavirtaistaa sukupuolta.

Toimintatutkimuksen synnyttäneen etnografisen tutkimuksen juuret ovat vieraita kulttuureja tutkivassa antropologiassa, jossa tieto muodostuu monipuolisen havainnoinnin ja osallistumisen perustalle. Kohteena voivat kuitenkin yhtä hyvin olla oman kulttuurin jaetut merkitykset ja tärkeää on erilaisissa tilanteissa tapahtuva toiminta eli konkreettisesti se, mitä tilanteessa tehdään. (Ronkainen, Pehkonen, Lindblom-Ylänne & Paavilainen 2011, 92.) Etnografiassa korostuu tutkijan subjektiivinen kenttäkokemus, jonka myötä hänellä on mahdollisuus sekä havainnoida että ymmärtää ”hienosyisiä puheen ulkopuolelle jääviä merkityksiä tai toiminnan järkeä” (em., 92–93). Tutkija myös vaikuttaa läsnäolollaan, joten keskeinen näkökohta tiedon syntymisessä on tutkijan kentällä saama rooli. Tässä tilanteessa etnografi joko pyrkii muistuttamaan tutkittavia ulkopuolisuudestaan tai häivyttämään ulkopuolisuuttaan. (Em., 93.)

Tärkeä ja usein vaikea asia etnografiassa on pääsy tutkimusaiheelle relevanttiin sosiaaliseen ympäristöön tai tapahtumapaikkaan. Ulkopuolisilta suljettuja paikkoja ovat etenkin erilaiset organisaatiot. Tutkijan pitää joskus salata tutkimuksensa ja omaksua peiterooli päästäkseen yhteisöön, mutta useimmat tutkijat valitsevat avoimen roolin eettisistä ja käytännöllisistä syistä. (Bryman 2004, 294–299.) Millä tavoin nämä asiat kiertyivät omaan tutkimukseeni? Minulle fyysinen pääsy kunnallisten viranhaltija-tasa-arvotoimijoiden luo ja yhteydenpito heihin ei osoittautunut ongelmaksi, mutta ajassa mitattuna vietin ”paikan päällä” vain lyhyen ajan. Pidin kuitenkin tiiviin yhteyden kaikkien tutkimuskuntieni avaintoimijoihin koko vuoden 2013 ajan ja sain lisäksi konsortion toimijoilta näkemyksiä, joita he olivat muodostaneet työskennellessään näiden kuntien kanssa pari vuotta.

Toimin kuntatapaamisissa ja muissa yhteyksissäni kuntiin niin, että korostin olevani kollega, kunta-alan ihminen ja toiminnallisen tasa-arvotyön kehittäjä, joka opiskelee sukupuolentutkimusta ja tutkii suomalaista kunnallista tasa-arvotyötä ja erityisesti valtavirtaistamista. Tarjosin myös oman työkokemukseni kautta syntynyttä keskustelutukea toimijoita askarruttavissa kysymyksissä ja oman näkemykseni mukaan tällainen kollegiaalinen myötäeläminen ja kiinnostus olivat tervetulleita

asioita. Tällä tavoin saatoin ”häivyttää ulkopuolisuuttani” Laitilassa ja Oulussa. Vantaalla tämä ei ollut edes tarpeellista, sillä siellä roolini toiminnallisessa tasa-arvotyössä oli ollut näkyvä. Tunnen keskeiset toimijat henkilökohtaisesti ja olin tehnyt heidän kanssaan vuosikausia muutakin yhteistyötä kuin tasa-arvotyötä. Olin siellä sekä sisällä että ulkona, koska olin opintovapaalla Vantaan kaupungin hallinnosta palatakseni samaan hallintoon aikanaan tekemään jälleen mm. toiminnallista tasa-arvotyötä. Vantaalla minun piti korostaa ”hetkellistä ulkopuolisuuttani” ja etäisyyteen pyrkimistä eli tutkimusta ja tutkijan rooliani, jotta sain kollegat ylipäänsä osallistumaan johonkin toimintaan, jonka he arvelivat minun jo tuntevan läpikotaisesti.

Entä tutkinko oman kulttuurini jaettuja merkityksiä? Minun on vaikea määritellä olenko ollut tekemisissä oman kulttuurin vai vieraiden kulttuurien kanssa, sillä Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupunkien tasa-arvotoiminnan keskinäinen erilaisuus tai oikeammin erilaisuuden voimakkuus tuli minulle yllätyksenä. Koen erot niin suurina, että mielestäni on perusteltua kutsua Suomen kuntien toiminnallisen tasa-arvotyön tekemistä pienoiskulttuureiksi. Pekka Sulkunen (1998, 69) toteaa, että pienoiskulttuurit ovat ryhmiä, joiden ”säännöt, tavat ja arvostukset ovat kuin pienoismalli siitä laajemmasta kulttuurista, johon ryhmät kuuluvat, eli ne ovat siihen homologisessa suhteessa”. Kunnallisten toiminnallisten tasa-arvokehittäjien tapauksessa pienoiskulttuurin piilevä samankaltaisuus peilautunee mm. kunkin paikkakunnan historiallisiin ja yhteiskunnallisiin ominaispiirteisiin, eettis-poliittisesti oikeiksi miellettyihin käsityksiin sukupuolista ja tasa-arvosta sekä erityyppisten kuntien erilaisiin virkakulttuureihin.

Kansallisen tasa-arvotyön sisällä, esimerkiksi yhdessä hankkeessa, samakin toiminta, kuten tasa-arvokoulutus saa lisäksi kunnittain erilaisia muotoja ja seurauksia riippuen siitä kuka kouluttaa, ketä koulutetaan (luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita, yhden alan/eri alojen viranhaltijoita, toimijoita organisaation eri hierarkiatasoilla jne.), mihin koulutuksella pyritään ja mitä koulutettujen odotetaan tasa-arvokoulutuksensa perusteella tekevän. Kuntien toiminnallisessa tasa-arvotyössä on eroja myös toiminnan laajuuden ja kohteiden, hallinnoinnin, resursoinnin sekä luottamushenkilöiden osallisuuden ja työn näkyvyyden kaltaisissa kysymyksissä. Jos kuitenkin lähdemme siitä, että tutkin omaa kulttuuriani, jota suomalaiseksi kunnalliseksi toiminnalliseksi tasa-arvotyöksi kutsutaan, löysin tarvittavan ”vieraannuttavan elementin” teorian käytöstä. Pertti Alasuutari kutsuu teoriaa kolmanneksi positioksi: kokemalla oppimisessa tutkija luo teorian avulla kolmannen position, josta käsin hän voi tehdä havaintoja oman elämänmuotonsa ja tutkimuskohteen jäsenten muodostamassa rajapinnassa (Alasuutari 1996, 71–72; Vilka 2007, 49). Eräällä tavalla koko tutkimukseni oli hakeutumista tällaista kolmatta positiota kohti. Vasta sen myötä toiminnastani tuli tutkimusta, niin itselleni kuin muillekin tämän tutkimuksen asianosaisille tahoille.

### 5.3 Eettisyys

Tutkimukseni aikana jouduin tekemisiin monenlaisten eettisten kysymysten ja ongelmien kanssa. Niistä ehkä suurin liittyy kysymykseen anonymiteetistä. Hanna Vilkkä (2007, 114) kirjoittaa, että hyvä tieteellinen käytäntö pitää tärkeänä sitä, että tutkittavat yksilöt, ryhmät ja paikkakunnat säilyvät tuntemattomina. Olen toiminut toisin, mutta kuitenkin pyrkinyt siihen, että yksilöt ovat tunnistamattomia. Erilaiset ryhmät (Laitilan tasa-arvoryhmä, hankkeen aloittaneet, konsortio) ovat osin tai kokonaan tunnistettavia, mutta niissä tutkimukseni aikana olleita yksilöitä ei voi tunnistaa. Tasa-arvohankkeen ja pilottikunnat kerron niiden oikeilla nimillä ja mielestäni se on jopa tärkeää. Tällä tavoin voin ensinnäkin kertoa kaiken mitä pidän tärkeänä eikä minun tarvitse jättää jopa olennaisia asioita pois siksi, että kunnat on niistä helppo tunnistaa. Kunnissa toimitaan myös suuren avoimuuden periaatteella, jota ilman koko tutkimukseni olisi todennäköisesti ollut mahdoton. Lopulta tosiasiallisesti ainakin suomalaiset tasa-arvoammattilaiset tietäisivät pienistäkin yksityiskohdista ja jo hankkeen tai tutkimukseni ajankohdasta mistä hankkeesta on kyse ja muidenkaan ei olisi vaikea keksiä esimerkiksi mikä (pohjoinen) kunta on käynyt läpi suuren kuntaliitosprosessin ja selvittää mitkä muut kunnat ovat olleet sen kanssa samassa toiminnallisessa tasa-arvohankkeessa tiettyä aikana. Toivon Laitilan, Oulun ja Vantaan saavan arvostusta siksi, että niissä tehdään toiminnallista tasa-arvotyötä. Mitä tahansa tutkimusta voidaan kuitenkin tahallisesti tai tahattomasti tulkita ja käyttää tavoilla, joita tutkija ei toivo.

Feministisessä metodologiakirjallisuudessa korostetaan tiedon luonteen, sen tuottamisen ja tietäjän paikantuneisuuden merkitystä (Liljeström 2004, 11). Olen nyt käsitellyt tutkimukseni tiedon luonnetta eli tapoja, joilla lähdin tutkimaan kunnallista valtavirtaistamista sekä omaa paikkaani tiedon etsinnässä ja tuottamisessa. Seuraavaksi kuvaan tutkimusprosessia – ”kenttätöitä” hankekunnissa ja tasa-arvokehittäjille lähetetyn kyselyn tuloksia – sekä näin kerätyn aineiston analyysia.

### 5.4 Aineisto ja analyysi

Tavoitteeni oli tutkia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kolmessa kunnassa, jotka olivat päässeet alkuun tämän tasa-arvotyön strategian soveltamisessa. Alkuun pääsemisen oletus oli todennettavissa Valtavirtaistaminen käytäntöön -tasa-arvohankkeen 2010–12 ilmoittamista tuloksista näissä kunnissa. Minua kuitenkin kiinnosti, oliko tasa-arvohanke vain ohimenevä ponnistus vai oliko sen avulla kehitetty jotakin pysyvämpää eli oliko valtavirtaistamisesta tullut näissä kunnissa toiminnallisen tasa-arvotyön jatkuvuuden turvaava väline. Tutkimuskysymykseksi muotoiltuna tutkimukseni etsi vastausta siihen, miten valtavirtaistaminen oli havaittavissa samaan



tasa-arvohankkeeseen osallistuneissa kunnissa puheena, päätöksiä ja tekoina vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Hain tähän tutkimuskysymykseen vastausta tutkimusvierailujen, erilaisten keskustelujen ja kuntien kirjallisten tasa-arvotyön dokumenttien pohjalta. Tutkimuksessani hain myös vastausta siihen, minkälaisia sukupuoli-, tasa-arvo- ja valtavirtaistamiskäsityksiä tutkimuskuntieni tasa-arvotoimijoilla oli ja mikä oli näiden käsitysten mahdollinen yhteys kunnan tasa-arvopolitiikkaan ja operationaaliseen tasa-arvotoimintaan. Jälkimmäistä tutkin hankekuntien tasa-arvokehittäjille suunnatun kyselyn avulla. Selostan 1) tutkimusvierailujen ja tasa-arvodokumenttien sekä 2) tasa-arvotoimijoille suunnatun kyselyn analyysiä omissa alaluvuissaan (6 ja 7). Sidon kummankin alaluvun lopussa keskeiset päätelmät tutkimukseni teoreettiseen, valtavirtaistamiseen liittyvään viitekehykseen (ks. luku 3.3) ja lopuksi luvussa 8 tiivistän havaintoni tutkimustuloksiksi.

## 6 VALTAVIRTAISTAMINEN KOLMESSA KAUPUNGISSA

Lähdin liikkeelle siitä, että organisaation valtavirtaistaminen – tai yhtä lailla sen puuttuminen – on tutkijan havaittavissa puheena, päätöksiä ja tekoina. Analysoin valtavirtaistamispuhetta siten, että kiinnitin huomiota erityisesti tapoihin, joilla kuntatoimijat puhuivat sukupuolesta, tasa-arvosta, tasa-arvotyöstä ja itse valtavirtaistamisesta. Pelkkä puhe tasa-arvosta ei kuitenkaan tee kunnasta valtavirtaistavaa organisaatiota. Päätöksentekuelinten päätökset tasa-arvotyöstä tai valtavirtaistamisesta ovat puhetta vahvempi osoitus siitä, että valtavirtaistaminen on löytänyt tiensä organisaatioon. Puhe ja päätökset ovat toimintaa, mutta vasta päätöksiin palautuvat teot lopulta muuttavat valtavirtaistamisen tavoitteen tosiasialliseksi tasa-arvotoiminnaksi – valtavirtaistamistoiminnaksi. Kohdistin katseeni siis puheen ja päätösten lisäksi myös tekoihin ja näin alkoi muodostua aineisto. Kerron seuraavaksi erikseen Oulun, Laitilan ja Vantaan toiminnallisesta tasa-arvotyöstä vuonna 2013. Lähdin liikkeelle ryhmäkeskusteluista, joihin kutsuttiin toiminnallisen tasa-arvotyön tekijöitä.

### 6.1 Oulu

Oulun toiminnallisen tasa-arvotyön viranhaltijoiden tapaamiseen 19.4.2013 tulivat kaikki ilmoittautuneet, vaikka esittivätkin kummastuksensa siitä, miksi juuri heidät oli kutsuttu keskustelemaan tasa-arvoasioista. Ehdotin tapaamisen aluksi esittäytymiskierrosta, jolla jokainen kertoisi samalla miten sukupuoli ja tasa-arvo näkyvät hänen työssään. Aloitin kertomalla syyn vierailuuni (Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen seuranta ja kunnallisen valtavirtaistamisen tutkiminen) ja totesin, että hanke on varmasti kaikille tuttu. Näin ei kuitenkaan ollut ja vain yksi osallistuja kertoi edes kuulleen hankkeen nimen. Esittäytymiskierroksella korostettiin vahvasti

sitä, että sukupuolella ei ole mitään merkitystä omassa työssä eikä muutenkaan Oulun kaupungin toiminnassa. Silti esittäytymiskierroksella nousi samanaikaisesti esiin sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyviä puheenvuoroja, joiden teemat olivat:

- kaikkia työntekijöitä on eettisesti kohdeltava samalla tavalla
- tietyille aloille haluttaisiin kovasti miestyöntekijöitä
- rekrytoinnin on perustuttava ammattiosaamiseen ja naisia tulee koko ajan lisää miesaloille
- kaupungilla on liian vähän miehiä töissä ja osin tästä syystä yksinäisten miesten ongelmat jäävät katveeseen, etenkin lastenhuolto- ja tapaamisasiat ovat vaikeita lastensuojelussa
- naistyöntekijät voivat kohdella miehiä epätasa-arvoisesti
- kaikkialla naiset hoitavat miehiä
- palkkausasioissa on tiettyjä kytkeitä sukupuoleen, mutta muuten ei merkitystä
- naisen euro on kaikille tuttu juttu ja palkkaus ei ole tasa-arvoista tällä hetkellä
- esimieheksi hakeutumisessa voi olla naisilla lasikatto
- kulttuuripalveluita ei tarjota sukupuolinäkökulmasta ja toiminta on kaikin tavoin sukupuolineutraalia
- Oulu voisi profiloitua naisten tapahtumien kautta ja tällaista on juteltukin
- toimialoilla ei kysytä mitään muutakaan, joten miksi kysyttäisiin sukupuolta
- tärkeintä on antaa kaikille oululaisille palveluja.

Minulle kävi selväksi, että paikalla olijat eivät olleet tasa-arvotoimijoita – ainakaan olettamallani tavalla – ja yhteiseksi asiaksemme olettamani tasa-arvohanke ja sen palveluihin suuntautunut toiminnallinen tasa-arvonäkökulma olivat osallistujille vieraita. Olin suunnitellut keskustelun etenevän hankkeen ja sen tulosten pohjalta. Päätin kuitenkin esittää Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeesta kertovat diani ja kertoa mitä tuloksia Oulun-osuudesta oli raportoitu. Hankkeen ESR-loppuraportissa kerrottiin siitä, että Oulussa kehitettiin sukupuolten toiminnallista tasa-arvoa siten, että yhdistyvien kuntien naisten ja miesten osin erilaiset tarpeet ja lähtökohdat otetaan huomioon kuntaliitostyössä ja toiminnalliselle tasa-arvotyölle määritellään vastuutaho. Pyysin kommentteja. Keskustelussa sukupuoli yhdistettiin täysin henkilöstöpolitiikkaan. Yleinen linja oli, että tasa-arvo on integroitava, eikä siitä saa olla esimerkiksi erillistä raportointivelvoitetta. Kestävän kehityksen tavoitteiden tavoin tasa-arvo voi muutoin jäädä täysin irralliseksi osioksi. Rekrytoinneissa palkkatasa-arvoa ei ole kuntaliitoksessa vielä harmonisoitu, mutta prosessi on käynnistetty; harmonisoinnin ymmärsin tarkoittavan sitä, että liitoskuntien työntekijöiden palkat saatetaan sopusointuun keskinäisen palkkatasa-arvon näkökulmasta. Yhdistymisessä tarvitaan uusia linjauksia kun jo tehdyillä ei voi enää pitkään edetä yhdistymisen jälkeen. Kuntien erilaisten

toimintatapojen yhdistämisessä menee vielä kauan. Minulle kerrottiin myös, että tasa-arvon kehittämiseen tarvitaan tilastotietoa ja valmiit kysymyslistat.

Keskustelua oli jo syntynyt, mutta halusin vielä kuulla mitä osallistujat mahdollisesti toisivat esiin nimenomaan toiminnallisesta tasa-arvosta sellaisena kuin sitä suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa ja esimerkiksi Vantaan ja Laitilan kaupungeissa lähestytään. Pidin puolen tunnin ”peruskurssin” tasa-arvosta käyttäen dioja, jotka olin esittänyt edellisenä iltana Oulun tasa-arvotoimikunnan koulutustilaisuudessa. Esitykseni kuunneltiin keskittyneesti loppuun. Lyhyen täydellisen hiljaisuuden jälkeen osallistujat esittivät kommentit, jotka ovat seuraavassa esittämisjärjestyksessä:

- Naiset kyllä pärjäävät, sillä naisilla on muun muassa koulutusta, mutta miten käy suomalaisen miehen? Miehet tarvitsevat tasa-arvoa, eivät enää naiset.
- Kaikki sukupuolten tasa-arvoasiat ovat Suomessa hyvin hoidossa ja niiden säätely on kunnossa.
- Kaikki asiakkaat eivät osaa ilmaista itseään yhtä hyvin ja tästä syntyy palvelutilanteissa ongelmia. (Yhteys sukupuoleen jäi epäselväksi, tutkijan huomautus.)
- Terveyspalveluissa oli tosiaan aiemmin vahva normi, että kaikille annetaan samaa: miehille ja naisille ja ylipäänsä kaikille tismalleen samaa.
- Sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyvät asiat ovat kulttuurisia asioita. Ne on huomioitava etenkin opetuksessa.
- Taannoisessa helsinkiläisen miesopettajan erottamiskohujutussa kouluruokalassa ”tietyn ikäinen mies toimi tietyllä tavalla ja poikaoppilas tavalla, jolla tyttö ei käyttäytyisi”. Koulussa on sukupuoleen liittyvää käyttäytymistä.
- Globaalisti sukupuolella on suuri merkitys. Esimerkiksi Kiina on menestynyt, koska siellä ei välitetä sukupuolten tasa-arvosta eikä muistakaan tasa-arvoasioista.
- Jo Etelä-Euroopassa ollaan hierarkkisia verrattuna Suomeen ja tämäkin on tasa-arvoasia.
- Sukupuolten tasa-arvoasioita on hyvä pitää tietoisesti esillä Oulussakin etenkin kulttuurisen monikulttuurisuuskehityksen takia; myös naispappeus on esillä oleva kysymys etenkin lestadiolaisten asukkaiden takia.
- Palveluiden saavutettavuus ei liene sukupuolikysymys tai jos on, niin yhteyttä on vaikea hahmottaa.
- Kaikki on ihmisen omasta asenteesta kiinni.

Kysyin lopuksi vielä osallistujilta missä tai kenellä, esimerkiksi jollakin apulaiskaupunginjohtajista, on vastuu toiminnallisen tasa-arvotyön kehittämisestä (tämä oli hankkeen ESR-loppuraportin ilmoittama hankkeen tulos Oulusta). Tähän vastattiin, että kehittämisvastuu on tasa-arvotoimikunnalla, jonka esittelijä ja sihteeri tulevat yhteisötoiminnan yksiköstä, ja hallinnollisesti näitä kahta ylempänä on hallintojohtaja, joten ylimmässä johdossa vastuu on hänellä. Mahdollinen keskustelu toiminnallisen tasa-arvotyön vastuista ei ollut organisaatiossa tavoittanut ainakaan ryhmätapaamisen osallistujia.

Ryhmätapaamiset olivat minulle mahdollisuus kuunnella tutkijan ominaisuudessa toimijoiden puhetta sukupuolesta, tasa-arvosta ja tasa-arvotyöstä/valtavirtaistamisesta. Edellä oleva Oulun keskustelun kuvaus ensinnäkin selventää sitä, mitä tarkoitan yhtäältä henkilöstöpoliittisella (suurin osa esittäytymiskierroksen näkökohdista) tai toisaalta toiminnallisella (”peruskurssini” jälkeinen keskustelu) tasa-arvopuheella tai -näkökulmalla. Nämä kaksi osa-aluetta kiinnittyvät toisiinsa tavalla, joka määrittää sukupuolitietoisuuden ja valtavirtaistamisen kehittymistä kunnissa. Kuvaan ja mallinnan tätä kiinnittymistä tutkielmani loppupuolella.

Oulun keskustelu on myös eräänlainen analogia koko kunta-alan sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman kehittymiselle. Aluksi viranhaltijat eivät koe itseään tasa-arvotoimijoiksi. He tuovat esiin, että sukupuolella ei ole merkitystä varsinkaan heidän omassa työssään, mutta samaan aikaan he kertovat sukupuolen merkityksellisyydestä henkilöstöön liittyvissä kysymyksissä, kuten palkkauksessa ja sukupuolisegregaatiossa. Muualla sukupuolinäkökulmaa ei nähdä – ainakaan tasa-arvon viitekehyksessä. Toiminnallisen näkökulman ”intervention” jälkeen sukupuolinäkökulmalle aletaan löytää uudenlaista käyttöä sen jälkeen, kun sukupuolinäkökulman pohtiminen pääsee irti henkilöstöpoliittisesta tasa-arvopuheesta.

Oulun keskustelussa nousi myös esiin kaksi erityisesti Oulun tasa-arvotyöhön liittyvää asiaa. Ensinnäkin sain vahvistuksen jo aiemmin havaitsemalleni asialle, että Oulussa tasa-arvotyön käsitteitä käytettiin toisin kuin muissa hankekunnissa ja ylipäänsä suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa. Oulussa viranhaltijoille oli yhtäältä olemassa sukupuolten välisen tasa-arvon kysymys ja siihen liittyvä henkilöstöpoliittinen työ, ja toisaalta toiminnallinen tasa-arvo ja -työ, joka kuitenkin tarkoitti kaikkea muuta kuin sukupuolta ja Oulun kontekstissa ennen kaikkea alueiden tasa-arvoa ja sen edistämiseksi tehtävää työtä. Muistan kuulleen yksittäisiltä oululaisilta sellaisia huomautuksia, kuten ”ei meillä kehitetä sukupuolten tasa-arvoa vaan toiminnallista tasa-arvoa” vuosien varrella, mutta käsite toiminnallinen tasa-arvo oli Oulussa saanut aivan oman merkityksensä. Tällä on käsitykseni mukaan vaikutuksensa siihen, miksi tasa-arvo miellettiin

Oulussa osaksi Uuden Oulun muodostamista. Toinen Oulun erityispiirre liittyi jo toteutuneeseen toiminnalliseen tasa-arvotyöhön. Keskustelun aikana tutkijaa kehoitettiin perehtymään Oulun liikuntapalveluiden suvaukseen. Oulussa tehtiin liikuntapalveluissa suomalaisittain varhain tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusselvittelyä vuosina 2006–09 ja Oulun liikunnan tasa-arvotoimista on kerrottu myöhemmin erilaisissa liikunta-alan julkaisuissa. Minua kiinnosti sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma vuonna 2013. Kysyin asiasta liikuntapalveluiden johdolta ja sain seuraavan, osin lyhentämäni vastauksen:

”...(T)asa-arvoista liikuntakulttuuria edistävä tunnustuspalkinto jaetaan vuosittain ja tasa-arvonäkökulma pyritään nivomaan osaksi ns. arkityötä ja toiminnallisuutta tarkasteltiinpa sitten uusia investointeja tai olemassa olevien liikuntapaikkojen peruskorjauksia jne. Tahtotila on, että liikuntapalvelut ovat kuntalaisten käytettävissä iästä, sukupuolesta, varallisuudesta, taidoista tai liikunta-aktiivisuudesta riippumatta eli toimintaa ohjaa vahva toiminnallisen ja laaja-alaisen tasa-arvon periaatteiden toteutumisen mahdollistaminen liikuntapalveluissa”. (Sähköpostiviesti 6.9.2013.)

Ilmeisesti muilla palvelualueilla Oulussa ei ole toteutettu suvausta lainkaan tai ainakaan samassa mittakaavassa kuin liikuntapalveluissa.

Pyrin myös hankkimaan Oulun kaupungin dokumentaation kaikista työpajoista, joissa (sukupuolten) toiminnallista tasa-arvoa oli käsitelty yhdistymisprosessin aikana. Hankkeen Oulun-konsulteilla oli tallessa omat diansa ja muistiinpanonsa työpajoista ja muista hanketoiminnoista, mutta olin kiinnostunut nimenomaan kaupungin dokumentaatiosta eli siitä, mitä hankkeesta jäi kaupungille. Sain muistioita, joissa oli mainintoja alueiden tasa-arvosta, mutta ei sukupuolesta. Poikkeuksen muodosti johtamisjärjestelmätoimikunta, joka osallistui hankkeen työpajaan (10.1.2012) ja kävi työpajan pohjalta palautekeskustelun omassa kokouksessaan pari viikkoa myöhemmin. Kaupunginjohtajan päätösesityksen mukaan toimikunta keskusteli siitä, miten se valtavirtaistaa (esityksessä oli tämä verbi) tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat omaan toimintaansa ja Uuden Oulun hallintokulttuuriin sekä miten näkökulmat voidaan huomioida kaupungin talouden tasapainotusohjelmaa laadittaessa. Päätös 25.1.2012 (§ 3) kuului:

”Palautekeskustelunsa pohjalta johtamisjärjestelmätoimikunta suosittelee tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusnäkökulmien huomioimista kun tehdään Oulun toimintamallia – Oulun tapaa toimia sekä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnissa. Mm. Oulun kaupungin liikuntatoimessa on ansiokkaasti toteutettu sukupuolivaikutusten arviointia (suvaus/suva), jonka käyttöä tulisi laajentaa Oulun kaupunkikonsernissa ja näkökulma tulisi huomioida tulevissa arvokeskusteluissa.”

Päätöspöytäkirjasta ei kuitenkaan ilmene minkä tahon vastuulla päätöksen täytäntöönpano on. En löytänyt Oulusta johtamisjärjestelmätoimikunnan suositusten mukaisia toimenpiteitä. Viranhaltijat

totesivat hieman eri sanoin, että asia on vaan jotenkin päässyt unohtumaan. Tasa-arvotyön epäselviä kohtia selitettiin epähuomion lisäksi avaintoimijoiden vaihtumisesta aiheutuneella katkoksellä. Missään ei ollut myöskään päätetty niin, että sukupuolten toiminnallinen tasa-arvo kuuluu yhdelle apulaiskaupunginjohtajalle (vrt. hankkeen ilmoittama tulos). Organisatorisesti vastuu määriteltiin yhä tasa-arvotoimikuntalähtöisesti, eikä Oulun kaupungin johtosäännöissä tunnettu vastuupaikkaa sukupuolten toiminnalliselle tasa-arvolle.

Tasa-arvotoimikunta merkitsi tiedoksi 19.11.2012 (§ 10), että Oulun kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma aiotaan päivittää keväällä 2013. Suunnitelmaa ei päivitetty vuonna 2013, mutta tasa-arvotoimikunnan vuoden 2013 pöytäkirjoista voi seurata valmistautumista suunnitelmien uudistamiseen. Kaikissa tasa-arvotyötä tekevissä kunnissa on oltu viime vuodet tavalla tai toisella pidättyväisiä ja odottavalla kannalla suunnitelmien uudistamisessa, koska niissä on odotettu uuden tasa-arvolain ja uuden yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyä ja voimaantuloa. Kuntien ei kannata uudistaa suunnitelmiaan ennen relevantteja tuloillaan olevia lakiuudistuksia. Loppuvuodesta 2013 Oulussa järjestettiin ostettua koulutusta sukupuolten tasa-arvosta laajalle joukolle viranhaltijoita kaikilta toimialoilta. Oulun ja Vantaan kaupunkien välille syntyi vuonna 2013 yhteydenpitoa toiminnallisen tasa-arvotyön merkeissä.

Oulussa on ollut tasa-arvotyötä jo 1980-luvulta saakka ja sitä oli myös vuonna 2013. Oulun liikuntapalveluiden sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma saa aina erityisen huomion. Se nousee esiin kaupungin tasa-arvotyötä koskevissa keskusteluissa johtamisjärjestelmätoimikuntaa myöten. Yleensäkin suomalaisella toiminnallisen tasa-arvotoiminnan kentällä Ouluun yhdistetään varhainen toiminta etenkin liikuntapalveluiden tasa-arvonäkökulman ansiosta. Liikunnan suvaus ei ole kuitenkaan saanut Oulussa aikaan vastaavia toimenpiteitä muissa palveluissa. Tähän lienee monia syitä, mutta yksi saattaa olla se, että sukupuolella nähdään olevan toiminnallisia merkityksiä vain harvoissa asioissa, joista liikunta on lyhyen listan kärjessä. Tässä katsannossa liikunnan sukupuolinäkökulma ”riittää” osoitukseksi siitä, että tasa-arvonäkökulmaa on palveluissakin tai että sitä ei ole ainakaan laiminlyöty. Havainnoinnin, keskustelujen ja dokumenttien perusteella olisi perusteltua päätellä, että Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen tavoitteet eivät Oulussa toteutuneet tai ne toteutuivat vain osin. Miksi kaikki ei sujunut suunnitelmien mukaan ja mitä siitä olisi opittavissa?

Tasa-arvotyöhön on tullut ”projektimaailmalle ominaiset kilpailun, markkinasuuntauksen, tuloksenteon, innovaatioiden ja kustannustehokkuuden vaatimukset, raskas projektibyrokratia ja velvollisuus kertoa menestystarinoita” (Julkunen 2010, 266–267). Tasa-arvotyön opaskirjat ovat

kuin elämäntapa- ja keittokirjoja, joissa positiivisen ilmapiirin, hyvien raaka-aineiden, käytännöllisten ohjeiden ja selkeiden prosessien avulla päästään lopulta kantamaan pöytään kaikkien kovasti jo odottama tasa-arvo. Tasa-arvon kehittämisen suuressa tarinassa on vain hyviä käytäntöjä, ei huonoja käytäntöjä, joista voisi oppia vähintään yhtä paljon.

Nyt pari vuotta hankkeen jälkeen arvioin, että Oulussa Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanke ja Uuden Oulun valmistelutoiminta eivät kohdanneet toisiaan kolmesta syystä. Ensinnäkin hanke otti voimavaroihinsa nähden liian laajan kohteen (koko yhdistymisprosessi), hankekonsulttien panos hajautui liian moneen suuntaan ja paikallinen osallistuminen ja suunnittelu ontuivat yhdistymistyön valtavien paineiden keskellä. Toiseksi toimijakenttä oli ”kylmä”, sillä toimikuntien luottamushenkilöillä ja viranhaltija-avustajilla ei ollut aiemman koulutuksen tai projektin myötä valmiuksia tunnistaa mahdollisia sukupuoleen liittyviä yhdistymisprosessin kysymyksiä; he yhdistävät sukupuolten tasa-arvotyön henkilöstösuunnitteluun ja luottamushenkilöiden muodostamaan tasa-arvotoimikuntaan. Konsultit yrittivät puhua sukupuolten toiminnallisesta tasa-arvosta, mutta termi tulkittiin Oulussa niin, että sukupuolten tasa-arvotyön pohjalta voidaan oivaltaa muita ja etenkin alueiden tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä. Kolmanneksi keskusteluni konsortion kanssa toivat esiin myös sen, että tuloksiin haluttiin uskoa, joten kaiken toivottiin lopulta vain järjestyvän parhain päin. Erään hankekonsortion edustajan sanoin ”kuntien yhdistyminen oli ja on niin kuuma aihe, että siinä yhteydessä samaan aikaan huomioitava sukupuolten tasa-arvo kuulosti niin hienolta, että siihen halusi uskoa, vaikka jälkikäteen ajatellen olisihan sitä pitänyt olla paljon epäilevämpi”. Tämä on tärkeä asia, sillä tasa-arvotyössä toimitaan paljon mielikuvien ja toiveiden perusteella. Ne vaikuttavat jo kohteiden ja hankekumppanien valintaan ja siihen, kuinka toimintaa tulkitaan. Onnistumisen ja menestystarinan rinnalle on helppo asettaa myös positiivisuuden velvoite ja kaikenlainen kriittisyys koetaan herkästi innostuneen ilmapiirin pilaamiseksi kehittämistoiminnassa.

## 6.2 Laitila

Vierailin Laitilassa 22.4.2013 konsortion edustajan kanssa. Hän oli mukanaani vapaaehtoispuolelta eräänlaisena kulttuuritulkkina puolin ja toisin. Esittelimme ensin korkeille viranhaltijoille ajankohtaisia tasa-arvoasioita. Kerroimme myös kuntaesimerkkejä toiminnallisesta tasa-arvotyöstä ja teimme yhteenvedon siitä, mitä Laitilassa tehtiin hankkeen myötä vuosina 2010–12. Kysymyksiä ja kommentteja esitettiin ja tilaisuuden tunnelma oli välitön. Lounaan jälkeen siirryimme kaupungin tasa-arvotyöryhmän kanssa pitämään työpajaa. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeessa perustettiin sekä henkilöstöpoliittinen että toiminnallinen viranhaltijatyöryhmä, mutta ne on

sittemmin yhdistetty tarkoituksenmukaisuussyistä. Tämä oli ensimmäinen ”kuuluminen” seurannan näkökulmasta. Paikalla oli kuudesta työryhmäläisestä neljä. Aloitimme keskustelemalla siitä, mitä hankkeen Laitilan-tuloksille kuuluu keväällä 2013. Työryhmä oli päättänyt, että tasa-arvotoimia toteutetaan vuosittain muutamassa valitussa kaupungin toiminnossa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että niille laaditaan omat tasa-arvosuunnitelmat. Liikuntapalveluissa uimahallin remonttia koskeva esimerkki oli ollut havahduttava. Uimahallin remontissa käyttäjien selvä enemmistö (naiset) oli vähällä saada edelleenkin pienemmät pukutilat kuin miehet, mutta remontin aikana oivallettiin Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen ansiosta, että naisten ja miesten pukutilat pitää remontin yhteydessä vaihtaa päittäin kävijämäärien mukaisiksi. Muutoin liikuntapalveluissa ei ollut toteutettu kaikkea, mistä oli hankkeen aikana sovittu. Suurena asiana kaupungin tasa-arvoryhmän jäsenet pitivät sitä, että sukupuoli- ja tasa-arvotietoisuus on lisääntynyt. Tästä on heidän mukaansa osoituksena se, että kokouksissa ja muissa tilaisuuksissa tasa-arvosta puhutaan. Niin ikään heidän mukaansa huomautukset ”mitähän tasa-arvoihmiset tästä ajattelevat” kertovat siitä, että sukupuolta ei enää pidetä asiana, jonka voi jättää huomiotta. Vastarintaa koettiin olevan hyvin vähän, ja vallalla oli enemmänkin uteliaisuus sukupuolinäkökulmaa kohtaan. Vähäinen vastustus oli kyetty murtamaan konkreettisilla esimerkeillä sukupuolen huomioon ottamisen hyödystä.

Vaikka ”Valtavirtaistaminen käytäntöön” oli toiminnallista tasa-arvotyötä koskeva hanke, Laitila sai luvan laatia hankkeen konsultin avustuksella lakisääteisen henkilöstön tasa-arvosuunnitelman. Henkilöstön tasa-arvo oli saanut paljon kehittämistoimenpiteitä hankkeen jälkeen: se oli sisällytetty henkilöstökertomukseen ja työhyvinvointityöhön, hankkeessa määritellyt tasa-arvon mittarit oli jo otettu käyttöön, sukupuoli rekrytoinneissa oli suurennuslasin alla jne. Etenkin miesten ja naisten sekatyöpaikkojen muodostamista pidettiin tärkeänä tavoitteena.

Hankkeen yksi valtakunnallinen tulos oli tarkistuslista, jonka avulla esimerkiksi kunta voi arvioida valtavirtaistamisprosessiaan. Siihen on koottu ja kuvattu seitsemän plus- ja miinusmerkkistä tekijää, jotka joko edistävät valtavirtaistamista tai vievät sitä taaksepäin (Säkijärvi ym. 2011, 43–45). Pyysin työryhmäläisiä arvioimaan ensin itsekseen Laitilan valtavirtaistamistyötä ja listaamaan tilannetta keväällä 2013 parhaiten kuvaavat kaksi plus- ja kaksi miinusmerkkistä tekijää. Tämän jälkeen pyysin ryhmää keskustelemaan asiasta yhdessä niin, että lopputuloksena olisi ryhmäläisten yhteinen näkemys siitä, mitkä kaksi plus- ja kaksi miinusmerkkistä tekijää kuvaavat Laitilan valtavirtaistamisen vahvuuksia ja heikkouksia. Kyseessä oli tietävästi ensimmäinen kerta kun hankkeen oppaan tarkistuslistaa käytettiin todellisessa kehittämistilanteessa. Työpaja tarjosi mahdollisuuden tämän työkalun testaamiseen ja Laitilan tasa-arvotyöryhmä voisi halutessaan



käyttää ”lämpömittaria” jatkossakin työn suunnittelussa ja arvioinnissa jos se toimii käytännössä. Työkalu toimi kaikkien osapuolten mielestä erittäin hyvin: osallistujat perustelivat esimerkein omia plus- ja miinusvalintojaan, haastoivat rakentavasti toistensa valintoja, kävivät palveluihin ja jo tehtyyn tasa-arvotyöhön liittyvää keskustelua ja katsoivat asioita monesta näkökulmasta. Lopulta ryhmä pääsi yksimielisyyteen siitä, että laitilalaisen tasa-arvotyön vahvuudet olivat +2 ja +3 ja heikkoudet -1 ja -7 (vrt. kuvio 5 teoksessa Säkjärvi ym. 2011, 43–45). Keskustelun perusteella suurin yksimielisyys vallitsi siitä, että tehdyn työn vahvuuksia ovat kooltaan ja sisällöltään mielekkäiden kohteiden valitseminen, riittävä asiantuntemus ja osaaminen niiden käsittelemiseen sekä avoin vuorovaikutus ja yhteistoiminnallisuus. Vastaavasti tasa-arvotyön heikkouksina tai ongelmina nähtiin yksimielisesti seuraavat seikat: sukupuolineutraali ajattelutapa, valtavirtaistamisen hyötyjä ei oivalleta ja seurantaa ei ole suunniteltu. Lopuksi pyysin Laitilan tasa-arvoryhmän neljää jäsentä asettamaan järjestykseen joukon syrjäntäperusteita (5 kpl) ja arvioimaan, mikä on nykypäivän Suomessa niiden järjestys eniten syrjinnälle altistavasta perusteesta (ykkönen) vähiten altistavaan perusteeseen (viitonen). Tuloksena oli seuraava arvio:

- vammaisuus oli kahdesti ykkösenä, muuten keskivaiheilla
- etninen tausta oli kahdesti ykkösenä, muuten keskivaiheilla
- sukupuolinen ja seksuaalinen suuntautuminen sai kakkosia ja kolmosia
- ikä sai nelosia ja yhden viitosen
- sukupuoli sai kolme kertaa jumbosijan viisi ja kerran nelossijan.

Tästä tuloksesta ja ylipäänsä syrjinnästä ei syntynyt keskustelua. Tulkitsen tulosta niin, että Laitilan kaupungin tasa-arvokehittäjien mielestä sukupuolisyryntää ei Suomessa juurikaan esiinny tai että syrjintä johtuu muusta kuin sukupuolesta. Mahdollinen jatkopäätelmä on, että Laitilassa sukupuolinäkökulmaa ei koeta tarpeelliseksi ainakaan syrjinnän poistamisessa. Pyysin ryhmää vielä esittämään yhteenvedon siitä, mitä hyvää hankkeesta seurasi Laitilassa. Vastausten mukaan silmät ovat avautuneet tasa-arvoasioissa ja hankkeen tuloksista on ollut iso apu henkilöstöpolitiikassa, jossa osataan nyt paneutua oikeisiin asioihin. Lisäksi jo tasa-arvohankkeen toteutuminen oli saavutus ja sen avulla saatiin syntymään asiaan sitoutunut työryhmä. Kysyin vielä, millaisista ulkopuolisten tahojen toimista olisi hyötyä työryhmän työlle. Ongelmana tuotiin esiin se, että tasa-arvoasioista ei tule kuntiin tai ainakaan Laitilaan mistään tietoa ja herätteitä. Ryhmä ei kaivannut mitään suurta, mutta joskus saisi tulla tietoa esimerkiksi saatavilla olevasta ja kunnalle hyödyllisestä tasa-arvotiedosta. Tällaisia herätteitä voisi tulla valtiolta ja Kuntaliitolta. Lisäksi todettiin, että tietoa toki voisi etsiä itsekkin, mutta seurattavia asioita on niin paljon, että oma-aloitteinen tasa-arvotietoon perehtyminen jää helposti muiden asioiden jalkoihin.

Laitila on kunta, jonka tasa-arvotyölle on osoitettavissa selkeä lähtölaukaus eli Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanke 2010–12, jolloin myöhempi toiminta on hankkeen peruja. Laitilassa kaikkien hankkeen ilmoittamien tulosten tai käynnistämien prosessien voidaan katsoa olleen voimassa vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Kaupungin sivistyslautakunnassa hyväksyttiin 27.11.2013 myös uusi tasa-arvosuunnitelman osasuunnitelma, kaupunginkirjaston toiminnallinen suunnitelma. Laitilassa on saatu melko nopeasti käyntiin sekä henkilöstöpoliittista että toiminnallista tasa-arvotyötä. Havainnoitsijana huomioni kiinnittyi sikäläisessä tasa-arvotyössä erityisesti kahteen asiaan. Ensinnäkin kunta-alalla tavalliseen tapaan myös Laitilassa puhe henkilöstöpoliittisesta tasa-arvotyöstä oli asiantuntevaa ja varmaa, mutta samojen ihmisten puhe toiminnallisesta tasa-arvosta oli epämääräisempää ja vaisumpaa. Toiseksi Laitilassa keskitytään konkreettisiin kysymyksiin, joista uimahallin pukutilat on hyvä esimerkki. Konkreettisessa toimintakulttuurissa sukupuoli on asia joka *on*, se *on* mies tai nainen, joten sukupuoli ole ongelmallinen käsite. Koska Laitilassa ei ole strategiatyötä, suunnitelmien laatiminen eli valtavirtaistamisen edistäminen tekemällä yhä uusia eri palveluiden omia tasa-arvosuunnitelmia on lähin vastine sukupuolinäkökulman integroinnille strategiatyöhön. Tasa-arvoryhmän itsearviointitulokset oman organisaation tasa-arvotyön vahvuuksista ja heikkouksista ovat asia, johon ulkopuolisen on vaikea ottaa kantaa ja se olisi myös eettisesti arveluttavaa, sillä itsearviointi on toimijoiden käsitys omasta toiminnastaan. Uskon kuitenkin siihen, että etenkin tasa-arvotyön seurannan puuttuminen on Laitilassa ongelmallinen kysymys, sillä kaupungissa ei ole laatujärjestelmää, johon seurannan voisi luontevasti liittää. Hankkeen aikana konsortiossa ajateltiin tasa-arvoryhmän edustavan hankkeen jälkeen seurantaa ja takaavan työn jatkuvuuden, mutta kuten huomasin, seurannassa on ongelmia jo vuosi hankkeen jälkeen.

### 6.3 Vantaa

Vantaalla oma tutkijan roolini oli monella tavalla ristiriitaisin. Siellä vaikutin kaupunkitasoisen toiminnallisen tasa-arvotyön suunnittelijana kaikkeen siihen, mitä jo Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeessa tehtiin. Toiminnallinen tasa-arvotyö on myös vuosien varrella ainakin jossain määrin henkilöitynyt minuun sekä talon sisällä että Vantaan ulkopuolella. Ulkopuoliseen positioon ei siis ollut edes mahdollisuutta. Tulin kuitenkin siihen lopputulokseen, että ainakin toimintatutkimuksellinen kehittävä osallistumiseni olisi erittäin uskottavaa. Myös etnografian näkökulmasta olin paraatipaikalla, joskin minun oli johonkin yhteisöön pääsemisen sijasta poistuttava hetkeksi kauemmas kyetäkseni tutkimaan sen asioita. Tutkijanroolini ymmärrettiin Vantaalla vain osin. Esimerkiksi käyvät tilanteet, joissa minulle oltiin kertomassa jotakin, mutta sitten kertoja keskeytti puheensa sanomalla ”tai mitä tätä sinulle kertomaan kun olit itsekin paikalla

ja näit kaiken”. Minun ei myöskään ymmärretty olevan opintovapaalla poissa töistä – tätä eivät tosin aina ymmärtäneet myöskään muiden tutkimuskuntien ja konsortion toimijat. Tällaisille asioille en oikein voinut mitään. Vantaan osuudessa pohdin paljon myös sitä, jäisikö minulta ”itsestään selviä” asioita havaitsematta ja tulkitsisinko aineistojani vain tai liikaa oman toimintani ja omien kokemusteni pohjalta. Tässä asiassa konsortion kanssa käymäni tasapainottavat keskustelut olivat suureksi avuksi.

Vantaan-tapaamisessa 10.6.2013 päätin lopulta käyttää lähtökohtaisesti samanlaisia kysymyksiä kuin mitä Laitilassa oli ollut. Vantaalla ei ole viranhaltijoista koostuvaa tasa-arvoryhmää. Osallistuminen oli vapaaehtoista, sillä lähestyin suoraan hankkeen aloittaneita sen sijaan, että olisin lähestynyt heidän esimiehiään pyynnöllä lähettää edustaja tapaamiseen. Keskustelun kolme osallistujaa olivat kolmelta toimialalta, aktiivisia sukupuolinäkökulman edistäjiä, tottuneita tarkastelemaan asioita koko organisaation laajuudelta ja minulle tuttuja kollegoja. Kerroin tutkimussuunnitelmastani ja pyysin heitä kommentoimaan dioja, jotka olin valmistanut Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeesta Vantaalta raportoiduista tuloksista. Osallistujat muistelivat hankkeen toimintoja ja kyselivät minulta tarkennuksia joihinkin hankkeen tuloksiin. Saavutuksia pidettiin merkittävinä. Hankkeen ansioiksi he lukivat myös asioita, joita tosiasiaassa tehtiin hankkeen ulkopuolella. Kun mainitsin asiasta, minulle sanottiin, että nykyhetken näkökulmasta sillä ei ole enää väliä, ”paitsi tietenkin tutkimuksellesi”. Myös konsultin vahva ammatillinen osaaminen oli jäänyt kaikkien mieleen.

Pyysin osallistujia arvioimaan mitä hankkeen ESR-loppuraportissa (joka on eri asia kuin hankkeen tuottama opaskirja) listatuille Vantaan merkittävimmille tuloksille (5 kpl) kuuluu vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Ensimmäisellä tuloksella, kasvatus- ja koulutuspoliittisen ohjelman suvauksella, nähtiin olevan merkitystä siinä, että ”kakoa” todella käytetään sivistystoimessa toimintaa ohjaavana strategisena asiakirjana, mutta konkreettisia esimerkkejä sukupuolinäkökulman huomioimisesta ohjelman myötä ei osattu esittää. Sen sijaan osallistuja sivistystoimesta kertoi, että toimialan johtoryhmä on tehnyt päätöksen siitä, että jokainen tulosalue valitsee yhden kohteen, jossa se tekee kuluvalle valtuustokaudella suvausta tai muuta toiminnallista tasa-arvotyötä. Varhaiskasvatus oli jo valinnut kohteekseen leikin, perusopetus oppilaan arvioinnin ja hallinto sivistystoimen hallinnoimat tilat. Toinen hankkeen ilmoittama tulos oli, että Vantaan ikääntymispoliittisen ohjelman Viksun 2010–15 toteuttamisprosessissa suvattiin ns. palvelulupaukset (Tieto muuttaa asenteita. Osallistumalla voi vaikuttaa. Asuminen on elämänmakuista. Ympäristö on esteetön. Ennaltaehkäisevät palvelut edistävät hyvinvointia. Uusi

teknologia on käytössä.). Osallistujien näkemyksen mukaan sukupuolinäkökulma on sen jälkeen näkynyt Viksu-työssä lähinnä vain tilastoissa. Henkilöstölle tarkoitettu toiminnallisen tasa-arvotyön foorumi (kolmas tulos) on ollut tarkoitus järjestää kerran vuodessa, mutta sellaista ei ole ollut alkuvuoden 2012 jälkeen, sillä yksi järjestämisyritys kaatui vähäisiin ilmoittautumisiin. Osallistajat olivat sitä mieltä, että foorumeille ja etenkin teemafoorumeille on kuitenkin kysyntää.

Loput kaksi hankkeen tulosta keskusteluttivat osallistujia pitkään. Hankkeessa suvattiin perinteinen poikkihallinnollinen Vantaan kaupungin hyvinvointikatsaus, jonka teemana vuonna 2010 olivat lapset ja nuoret. Sitten teemoista on luovuttu ja hyvinvointikatsauksesta oltiin siirtymässä monen muun kunnan tavoin sähköiseen hyvinvointikertomus-työkaluun. Yksi osallistujista piti sähköistä kertomusta suurena edistysaskeleena hyvinvointityössä mm. siksi, että sukupuolinäkökulmakin on siellä valmiina. Kerroin, että sähköisessä kertomuksessa ei ole ainakaan vielä sukupuolinäkökulmaa ja sen, että yrittäjä vaikuttaa sukupuolinäkökulman mukaan saamiseen hyvinvointikertomuksen kehittämishankkeessa, jossa Vantaakin oli mukana. Lopuksi Vantaalta raportoitiin hankkeen tärkeänä tuloksena suvauksen kehittyminen kaupungin strategiatyössä ja toimialoilla. Tulos oli kiistattomasti voimassa hankkeen aikana tehtyjen suvausten muodossa, mutta kukaan ei tiennyt oliko hankkeen jälkeen aloitettu uusia suvauksia joissakin kohteissa.

Kysyin miten kaupunginhallituksen toiminnallista tasa-arvotyötä valtuustokaudella 2013–16 linjaavan päätöksen (11.2.2013 § 22) osa ”Vantaan kaupunki ilmaisee sitoutumisensa tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen kaupunkistrategiassa” näkyy valtuustokauden varsinaisessa kaupunkistrategia-asiakirjassa. Kävi ilmi, että suorasanaista sitoutumista ei siellä vielä ollut, mutta joka vuodelle toimialoille annettavissa taloussuunnitteluohjeissa oli ohjeet sukupuolinäkökulman sisällyttämisestä toimialojen strategiatyöhön. Kaksi osallistujaa piti ”pahana mokana” sitä, että sitoutumista ei ilmaista selkeästi kaupungin tärkeimmässä strategia-asiakirjassa. Toimialojen toiminnallisen tasa-arvotyön olemassaolon ja jatkuvuuden kannalta taloussuunnitteluohjeissa olevaa kirjausta pidettiin kuitenkin olennaisimpana asiana, sillä kun velvoite sukupuolinäkökulman huomioimiseen on siellä, ”kaikki tajuavat, että suvaa ei tehdä vain suvauksen takia”. Tulkitsin lauseen kontekstissaan niin, että kaikki ymmärtävät, että suvaaminen auttaa tasa-arvon tavoittelun lisäksi saavuttamaan muitakin päämääriä. Erittäin tärkeänä symbolisena saavutuksena pidettiin sitä, että toiminnallinen tasa-arvo on mukana Vantaan kaupungin arvoissa. Tarkastuslautakunnan aktiivista tasa-arvotyön seurantaa pidettiin elinehtona toiminnan jatkuvuudelle ja todettiin, että ”tarkastuslautakunnan huomiota ei olisi ilman tasa-arvoasian integraatiota syvälle strategiatyöhön”. Arvioinnin osalta iloitettiin yhden osallistujan kertomasta tiedosta, että Vantaalla kokonaisvaltaiseen laadunarviointijärjestelmään

(*common assessment framework, CAF*) on liitetty tasa-arvonäkökulma jo moneen osa-alueeseen. Suurimpana saavutuksena pidettiin kuitenkin samaan tapaan kuin Laitilassa sitä, että sukupuolten tasa-arvosta ylipäänsä puhutaan.

Muutos vanhaan organisaatiokulttuuriin on suuri, sillä yhden osallistujan sanoin ”jos muutama vuosi sitten joku olisi jossain johtoryhmässä sanonut jotain asiakkaiden sukupuolen merkityksellisyydestä, hänelle olisi naurettu tai häntä olisi pidetty jotenkin omituisena, mutta nykyään se ei ole enää edes harvinaista”. Kysyin lopuksi vielä mitä konkreettista Vantaan toiminnallisessa tasa-arvotyössä on tapahtunut tai tapahtumassa vuonna 2013. Hiljaisuuden jälkeen eräs osallistuja totesi, että konkreettisten toimenpiteiden osalta on nyt näköjään suvantovaihe aktiivisten vuosien jälkeen. Yksi osallistuja kysyi, mitä tapahtuu, jos esimerkiksi me täällä olevat unohdamme sukupuolinäkökulman, kuten usein varmasti käy. Huumorilla maustetun vastauksen ”ei kukaan huomaa mitään” jälkeen keskustelussa tuotiin esiin se, että laatutyö huononee, palveluiden kohdentaminen ja vaikuttavuus heikkenee ja asia saattaa näkyä myös heikentyneenä asiakastytytyväisyytenä ja lisääntyvinä kustannuksina. Uuden julkishallinnon (NPM) kieli ja puhunta ilmestyivät yhtäkkiä voimakkaasti keskusteluun. Tulkitsen asian niin, että kaikkien osallistujien hallitseman yleispätevän ja mihin tahansa tilanteeseen sopivan NPM-retoriikan avulla kiusallisesta kysymyksestä haluttiin nopeasti eroon. Kysymykseen annettiin vastauksia, joita ei NPM-toimintakulttuurissa juurikaan aseteta kyseenalaisiksi. NPM-retoriikan aktivoituminen saattoi siis olla merkki siitä, että keskustelussa lähestyttiin vaikeita ja kiusallisia kysymyksiä, jotka piti hoidella sivuun ammattilaisten tapaan.

Kuten Laitilassakin osallistujat pohtivat vantaalaisen valtavirtaistamisen plus- ja miinustekijöitä hankkeen loppuoppaan taulukon pohjalta (Säkjärvi ym. 2011, 44–45). Osallistujat päättivät toimia niin, että he ensin miettivät ilman taulukkoa paikallisen tasa-arvotyön vahvuudet ja heikkoudet ja katsovat sen jälkeen yhdessä oppaan taulukosta, mitkä taulukon numerot vastaavat parhaiten yhteisiä näkemyksiä. Osallistujat listasivat yksimielisesti vahvuuksia, jotka ovat tässä taulukon termin: tasa-arvon tavoite ja kehittämistyö ovat strategiassa, johto on sitoutettu, tasa-arvotyön arvo ja lisäarvo muiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tiedostettu, toimijat pääsevät käyttämään omaa osaamistaan ja kohteet ovat olleet kiinnostavia ja mielekkäitä. Hajaplussia annettiin lisäksi sille, että talossa on tasa-arvoasiantuntija, työ perustuu tiedolle ja ainakin joskus saadaan aikaan konkreettisia muutoksia palveluihin (vrt. tämän tutkielman prologi). Näillä perusteluilla vahvuuksiksi saatiin taulukosta +1 ja +2. Heikkouksiksi todettiin ensinnäkin työn pinnallisuus eli periaatteellista sitoutumista löytyy, mutta ”se häviää jonnekin kun jotain pitäisi oikeasti suvata tai käydä oikeasti

suvausten osoittamien ongelmakohtien kimppuun eli suvauksia ei viedä loppuun saakka”. Myös ajan ja suvaajien löytäminen on vaikeaa, ja muutosten tekeminen johonkin palveluun pelkästään sukupuolten tasa-arvon takia ei useinkaan riitä perusteluksi. Näille heikkouksille ei löytynyt taulukosta täysin vastaavia numeroita, mutta lopulta osallistujat neuvottelivat numeroiksi -5 ja -7.

Pyysin osallistujia kertomaan lopuksi lisää muista mahdollisista toiminnallisen tasa-arvotyön ongelmista. Ensimmäiseksi tuotiin esiin se, että sukupuolinäkökulma yhdistetään aina vain kaupungin henkilöstöön, vaikka asiakkaisiin liittyvää palveluiden näkökulmaa on korostettu vahvasti jo vuosikausia. Sukupuolinäkökulma koetaan myös monessa paikassa ylimääräiseksi vaivaksi, mutta keskustelussa todettiin, että moni muukin asia koetaan vaivalloiseksi lisätyöksi, kun yksilöillä ja organisaation osilla on tapana muodostaa venyvä käsitys siitä, mikä on tärkeää perustyötä ja mikä on turhaa lisätyötä. Kaikki olivat samaa mieltä siitä, että suvaukset jätetään herkästi kesken: niiden myötä havaitaan kaikkea, mutta kynnyks muutokseen muodostuu liian korkeaksi pelkästään sukupuolten tasa-arvon takia. Lopuksi yksi osallistujista kertoi, että sosiaali- ja terveystoimessa on otettu käyttöön laaja ja monta näkökulmaa yhdistävä ennakoiva vaikutusten arviointi (evaaminen), jossa sukupuoli on mukana yhtenä näkökulmana. Keskustelussa useiden arviointien yhdistäminen (terveys-, ihmis-, lapsi-, ympäristö-, sukupuolivaikutukset jne.) koettiin järkevänä, mutta harmiteltiin sitä, että tällaisessa superarvioinnissa melko vähäinenkin sukupuoleen liittyvä tieto katsotaan suvaamiseksi.

Vantaalla henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen tasa-arvotyö ovat erillään ja osallistujat edustivat jälkimmäistä toimijaryhmää. He olivat myös niin hyvin selvillä tutkimukseni toiminnallisesta luonteesta, että Oulusta ja Laitilasta poiketen keskustelu ei lähtenyt henkilöstöpuolelle. Vantaa on myös tutkimukseni kolmesta kunnasta ainoa, jossa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen velvoite on levitetty määrätietoisin toimenpitein ainakin teoriassa kaikkialle, jolloin koko organisaation valtavirtaistamisen hahmottaminen ei onnistu yhden palaverin perustalta. Vantaalla toiminnallinen tasa-arvotyö ei alkanut Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeella, mutta hankkeen ajoitus onnistui hyvin ja sen toimintojen merkitys valtavirtaistamisen käynnistymiselle oli keskeinen. Moni asia kyettiin tekemään siksi, että sen tekemistä tukivat sekä vahvat strategiset päätökset että asiaan pureutuvan hankkeen olemassaolo ja käytännöllinen apu. Hankkeen tulosten voi sanoa olevan voimassa vuosi hankkeen päättymisen jälkeen, mutta jälkikäteistarkastelu osoittaa, että hankkeen toiminnot kohdistuivat Vantaalla asioihin, jotka elävät ja muuttuvat ehkä erityisen paljon. Joka tapauksessa jonkin asian suvaaminen tai sukupuolten tasa-arvon näkökulma erilaisissa asioissa ei ole Vantaalla enää ihmetyksen aihe.

Vantaalla vuoden 2013 näkyvin toiminnallisen tasa-arvotyön kehittämistoimenpide on kaupunginhallituksen 11.2.2013 tekemä linjaus alkaneen valtuustokauden kehittämiskärjistä. Niissä haetaan yhteyttä valtiollisen tasa-arvopolitiikan painopisteisiin, jotka ilmaistaan valtioneuvoston tasa-arvo-ohjelmassa 2012–15. Tällaista kiinnittymistä ei ollut havaittavissa Laitilassa tai Oulussa. Vantaalla näyttää tapahtuneen kiinnostava kehityskulku. Toiminnallinen tasa-arvo oli vahvan kehittämisen kohteena koulutuksineen, hankkeineen, ohjelasuvauksineen jne. valtuustokaudella 2009–12. Tuolloin myös pidettiin tärkeänä integroida sukupuolinäkökulma strategiatyön avulla talousarviovalmisteluun ja tasa-arvotoimijat pitivät tämän integroinnin onnistumista suurena saavutuksena ja vahvuutena. Strategiakytkennän uskotaan pitävän sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman agendalla ja parhaimmillaan vievän työn yhä syvempään integraatioon kaikkialle. Sekä integrointi että agendalla pitäminen ovat vaatineet ja vaativat yhä tasa-arvotoimijoilta tasa-arvon diskurssitaituruutta (vrt. Brunila 2009). Vahva strategiakytkentä näyttää kuitenkin merkkejä siitä, että itse toiminnallinen tasa-arvotyö on muuttumassa tai kaventumassa (vrt. Lombardo ym. 2009) puheeksi tai tekstiksi, joka siirtää tasa-arvotyön ja mahdollisesti lopulta itse tavoitteen, tasa-arvon, uuden julkishallinnon (NPM) mukaiseksi arvoneutraaliksi ja ristiriidoista riisutuksi hallintotodellisuudeksi, jossa sukupuolten tasa-arvo on sitä, että palveluiden parempi kohdentaminen ilmenee kohonneena asiakastyytyväisyytenä hyvinvointituottavuuden painopistealueella. Poliittikkaa virkakunta ei tee eikä edes saa tehdä, mutta perinteistä muutokseen tähtäävää tasa-arvotyötä ei voi tehdä ilman poliittiseksi määräytyviä arvoratkaisuja ja niihin perustuvia tekoja. NPM-hallinnassa palveluiden tasa-arvon kehittämistä paradoksaalisesti sekä on, että ei ole. Vantaan-tapaamisessa tasa-arvon NPM-puhunta aktivoitui tilanteessa, jossa lähestyttiin kiusallista asiaa läsnäolijoiden vastuusta sukupuolinäkökulman ”kannattelusta”. Arvelen Vantaan kiinnittymisen valtioneuvoston tasa-arvo-ohjelman painopisteisiin, esimerkiksi naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, olevan yritys tuoda tasa-arvotyöhön todellisia tasa-arvosisältöjä tilanteessa, jossa muodollisesti ”kaikki” on jo saavutettu uusliberalistisen hallinnan viitekehyksessä.

Tasa-arvopolitiikan kielen ja puhunnan näkökulmasta on kiintoisaa se, että valtavirtaistamiselle ei näytä olevan terminä kysyntää edes Vantaalla, jossa se oli voimakkaasti esillä useita vuosia. Sen sijaan suvaaminen on lyönyt läpi voimalla: mikä tahansa tasa-arvoon vähänkin liittyvä ajatus tai toimenpide on suvaamista. Myös valtavirtaistamisen strategiasta käytetään Vantaalla sujuvasti nimitystä suvaaminen, vaikka se on tarkkaan ottaen valtavirtaistamisen menetelmä.

Valtavirtaistamisesta puhuvat ja kirjoittavat vain tasa-arvoviranomaiset ja tasa-arvokonsultit. Tämä lienee yksi esimerkki siitä, kuinka tasa-arvotyön ammatillistuminen tulee luoneeksi ilmiöitä ja

termejä, joita ei kuitenkaan tunnusteta eikä myöskään käytetä siellä, missä niitä oletetaan käytettävän.

#### 6.4 Johtopäätökset

Sukupuolen tai sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen määritelmässä (ks. luku 3.3) valtavirtaistaminen on toimintaa, jossa sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma sisällytetään kaikkiin asioihin ja kaikkeen toimintaan toiminnan kaikissa vaiheissa ja se on kaikkien toiminnassa mukana olevien asia. Tutkin valtavirtaistamista kolmessa kunnassa vuosi suuren tasa-arvohankkeen jälkeen. Vastaan seuraavassa ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni: *miten sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on havaittavissa samaan tasa-arvohankkeeseen osallistuneissa kunnissa päätöksinä, puheena ja tekoina vuosi hankkeen päättymisen jälkeen?* Olen jo tämän luvun 6 alaluvuissa vastannut tähän kysymykseen hankkeen seurannan näkökulmasta. Seuraavassa tarkastelen aineistoani sukupuolentutkimuksen näkökulmasta ja erityisesti valtavirtaistamiseen liittyvien teorioiden ja käsitteiden (ks. luku 3.3) pohjalta. Tätä varten esitän aineistolleni neljä nyanssoidumpaa osakysymystä. Onko Laitilan, Oulun ja Vantaan toiminnallinen tasa-arvotyö valtavirtaistamista valtavirtaistamisen määritelmien valossa? Ketkä valtavirtaistavat ja onko toiminta asiantuntija-byrokraattista vai osallistumis-demokraattista? Onko näiden kuntien valtavirtaistamisella ollut muutosvoimaa? Löytyykö valtavirtaistamistoiminnasta merkkejä essentialismista tai assimilaatiosta?

Se, että kunnissa toimitaan lain pohjalta ja tasa-arvoon liittyvä lainsäädäntö ohjaa kuntien tasa-arvotoimintaa samaan suuntaan, on tärkeä asia suomalaisen tasa-arvon kannalta. Suomen tasa-arvolaki painottuu kuitenkin ns. valtavirtaistamispykälästään (§ 4) huolimatta henkilöstöpolitiikkaan. Toiminnallista tasa-arvotyötä tekevissä kunnissakin omaan henkilöstöön liittyvä tasa-arvotyö on puheena ja toimintana ensisijaista, vakiintunutta ja varmallalla pohjalla. Toiminnallinen tasa-arvotyö joutuu kaikkialla ensin tulemaan keksityksi ja tekemään eron henkilöstönäkökulmaan, lunastamaan oikeutuksensa hyötyperusteluin ja lopulta haastamaan kuntatoimijat poistumaan henkilöstöpoliittisten tasa-arvokysymysten (samapalkkaisuus, perhevapaiden käyttö, uramahdollisuudet jne.) tutuilta poluilta.

Silti Laitila, Oulu ja Vantaa kuuluvat siihen pieneen joukkoon kuntia, jotka ovat havahtuneet sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman tarpeeseen tai ainakin tasa-arvolain 4 §:n sisältämään valtavirtaistamisveloitteeseen päätöksenteossa ja palveluissa. Konkreettinen osoitus tästä oli Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeeseen 2010–12 osallistuminen. Tasa-arvotyöstä ei voida



kuitenkaan puhua joukkoliikkeenä tai jokaisen viranhaltijan – kaikkien – asiana näissä kunnissa. Lisäksi yksittäinen hanke ei yleensä tavoita suuria määriä ihmisiä. Havaitsin kunnallisen toiminnallisen tasa-arvotyön paikallispiirteitä: Oulussa toiminnallinen tasa-arvotyö oli saanut oman erikoisen merkityssisältönsä, Laitilassa laadittiin palvelukohtaisia alasuunnitelmia ja Vantaalla sukupuolinäkökulmaa on odotettu toiminnan alusta saakka kaikilta toimialoilta ja palveluilta ainakin kaupunkitasoisissa päätöksissä. Näissä kaupungeissa oli havaittavissa sukupuolinäkökulmaan liittyvää toimintaa, kuten tasa-arvotoimikunnan tai tasa-arvoryhmän kokouksia, päätöksentekoa tasa-arvotyöstä, sukupuolinäkökulman sijoittamista strategiaan, jonkun tietyn tasa-arvosuunnitelman laadintaa, koulutusta, vierailuja ja yhteydenpitoa. Myös oma toimintani tutkijana sijoittuu tähän kokonaisuuteen. Mutta mitä valtavirtaistaminen ja tässä yhteydessä nimenomaan kuntapalveluiden valtavirtaistaminen näissä kunnissa tosiasiallisesti oli ja tarkemmin, onko tutkimuskunnissa esiintyvä toiminta valtavirtaistamista vai vasta valtavirtaistamisen edellytysten luomista?

Ilman toimijoita, suunnittelua, päätöksiä ja koulutusta valtavirtaistamista ei tapahdu, mutta nekään eivät sellaisinaan riitä palveluiden sukupuolivaikutusten arviointiin saati mahdollisiin muutoksiin kuntapalveluissa eli valtavirtaistumiseen (vrt. tämän tutkielman prologi). Havaitsen merkkejä siitä, että toiminnallista tasa-arvotyötä tekevissä kunnissa sukupuolen merkityksen ja vaikutusten ja mahdollisten sukupuolten tasa-arvoon liittyvien muutostarpeiden arvioinnin ja toteuttamisen sijasta tärkeämmäksi asiaksi ja jopa päämääräksi vaikuttaa nousseen se, että tasa-arvotyötä ylipäänsä on. Kunnalliset tasa-arvotoimijat, asiasta enemmän tai vähemmän innostuneet viranhaltijat, keskittyvät pitämään tasa-arvotoimintaa ”hengissä” sen sijaan, että toiminta olisi muun toiminnan tapaisesti vakaalla pohjalla, päämäärähakuista ja tuloksia arvioivaa. Toiminnalliseen tasa-arvotyöhön ei myöskään pääsääntöisesti käytetä kunnissa omaa rahaa ja sukupuolinäkökulman huomioiminen on käytännössä vapaaehtoista jopa vahvoista päätöksistä huolimatta. Tästä löytyi esimerkkejä kaikista tutkimukseni kunnista. Myös ruotsalaisessa valtavirtaistamistutkimuksessa on havaittu, että esimerkiksi monet kunnallisten koulujen rehtorit pitivät valtavirtaistamistyötä vapaaehtoisena saamastaan pakollisesta koulutuksesta huolimatta (Callerstig 2011, 177).

Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen onnistumisesta keräämäni aineisto osoittaa, että valtavirtaistamisessa on vielä paljon ongelmia suomalaisissa kunnissa. Hankkeet ja niiden avulla aikaan saadut päätökset sekä erilaiset tyylikkääst tasa-arvoon liittyvät lauseet tärkeissä asiakirjoissa luovat organisaatioon mielikuvan siitä, että tasa-arvotyötä tehdään paljon ja kaikkialla, vaikka toiminta olisi jo päättynyt eivätkä päätökset saa enää aikaan uutta toimintaa. Tällöin valtavirtaistamista samaan aikaan sekä on, että ei ole: toimintaa voidaan kutsua

valtavirtaistamiseksi, mutta enemmän tai vähemmän yhdessä muotoutunut sukupuolinäkökulma ei tosiasiassa valtavirtaistu eli matkaa toiminnan valtavirtaan. Tärkeäksi asiaksi näyttää muodostuvan se, että (toiminnallista) tasa-arvotyötä ylipäänsä tehdään. Toiminnan kohteiden, sisältöjen, tulosten ja vaikuttavuuden perään ei kysellä, sillä osaa luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista asia ei ehkä kiinnosta lainkaan, osa on myötätuntoisesti hiljaa ja tasa-arvotoimijoilla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin yrittää pitää toimintaa tavalla tai toisella hengissä.

Tällä tavalla itse tasa-arvotyöstä tulee tosiasiassa myös sen tavoite eli ”tasa-arvo”, ja organisaation toiminnallisen tasa-arvon indikaattoriksikin aletaan mieltää organisaation tekemä todellinen tai kuviteltu tasa-arvotyö. Se on hankkeiden jälkeen tai välillä erittäin harvojen viranhaltijoiden (ja poliitikkojen) varassa. Heidän toimintansa on varovaista ja diskurssitaitavaa sukupuolinäkökulmasta muistuttelua, yrityksiä saada sukupuolen ja tasa-arvon merkitys kirjatuksi tärkeisiin dokumentteihin, jonkinlaisen tasa-arvoelimen toiminnan kannattelua, yhä uusien peruskoulutusten järjestämistä, vierailuja tasa-arvoseminaareissa ja vaihtelevaa yhteistyötä muiden kuntien tasa-arvotoimijoiden kanssa. Jo tasa-arvohankkeen olemassaolo oli saavutus, sanottiin Laitilassa. Tasa-arvosuunnitelmat ovat olemassa, mutta niillä on vähäinen merkitys siihen, mitä kuntien toiminnallisessa tasa-arvotyössä tosiasiassa tapahtuu, ja suunnitelmien jalkauttamista tärkeämpää tuntuu olevan itse suunnittelu ja käytännössä uuden suunnitelman laatiminen ennemmin tai myöhemmin.

Kuntien sukupuolinäkökulman valtavirtaistumiseen tähtäävän toiminnallisen tasa-arvotyön ihanteellista mallia voisi kuvata prosessinkehittämisessä ja laatujohtamisessa tunnetun PDCA-menetelmän avulla. Siinä kehittäminen on alati syvenevä sykli, jossa ensin suunnitellaan (plan), sitten tehdään (do), tämän jälkeen tarkistetaan (check) ja lopulta tehdään tarvittaessa korjaukset (act) ennen uutta suunnittelusykliä P+D+C+A ja sama toistetaan yhä uudelleen. Jokainen kierros vie toiminnan lähemmäksi tavoitetilaa. Toiminnallinen tasa-arvotyö vaikuttaa kuitenkin pysyttelevän P:ssä ja D:ssä: suunnitelmia (p) tehdään, mutta ne eivät välttämättä johda tekemiseen (d) ja esimerkiksi koulutus (d) ei edistä valtavirtaistamisprosessia. Tarkistamiseen ja korjausten tekemiseen ei edetä, sillä toiminta on suunnittelua ja/tai tekemistä, joka ei käytännössä johda muuhun kuin lisäsuunnitteluun ja/tai samaan tekemiseen yhä uudelleen. Kuvio täydentyy sillä, että tavoitetilaa tai päämäärää ei määritellä toiminnan pohjaksi.

Selkokielellä valtavirtaistamisessa on kyse siitä, että ensin sukupuolen merkitys tunnustetaan ja sen jälkeen sukupuolivaikutusten arviointi ja tasa-arvon tavoittelu saatetaan kaikkien asiaksi ja sisään kaikkeen toimintaan ja sen kaikkiin vaiheisiin. En havainnut tällaista kokonaisvaltaista ja

määrätietoista toimintaa Laitilassa, Oulussa tai Vantaalla vuonna 2013. Sen sijaan nämä kunnat olivat tilanteessa, jossa niissä myönnettiin, että sukupuoli on joissakin asioissa ja vaihtelevassa määrin merkitystä muunakin kuin henkilöstöön liittyvänä kysymyksenä. Tämä näkyi organisaatiotasolla lakisääteisenä tasa-arvosuunnitteluna, joka sisältää henkilöstöpoliittisen sisällön lisäksi toiminnallisen osuuden sekä erilaisina päätöksinä, jotka koskevat ennen kaikkea tasa-arvotyötä. Itse tasa-arvotyötä olen jo kuvannut edellä. Onko siis tutkimuskunnissa esiintyvä toiminta valtavirtaistamista vai vasta valtavirtaistamisen edellytysten luomista?

Näkemykseni mukaan kunnissa harjoitetusta tasa-arvotoiminnasta tulee osa valtavirtaistamisprosessia vasta sen jälkeen kun suunnitelmat, päätökset ja viranhaltijoiden toiminta johtavat siihen, että sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma todellakin valtavirtaistuu organisaation prosesseihin läpäisyperiaatteella. Nykyisen kaltainen toiminta tuottaa vain lisää nykyisen kaltaista toimintaa, ei valtavirtaistumista. Sukupuolitietoisuuden lisäämistä esimerkiksi yleissivistävin tasa-arvokoulutuksin tai toiminnallista tasa-arvotyötä suunnittelupainotuksin ei pitäisi kutsua valtavirtaistamiseksi, koska ne eivät sitä ole valtavirtaistamisen nykyisten määritelmien mukaan. Ne ovat edellytysten luomista ja tärkeitä askelia valtavirtaistamisen suuntaan, mutta vasta sisällöllisen läpäisevyyden tavoittelu tekee toiminnasta valtavirtaistamista, joka on kaikkien asia ja mukana kaikessa mitä tehdään.

Syyttävä sormi olisi helppo kääntää osoittamaan projekteihin tai tasa-arvotyön projektitapaistumiseen. Mutta onko projekti sittenkään se suurin ongelma? Ruotsalaiset Lina Nilsson ja Marie Trollvik olivat keskeisiä organisaattoreita Ruotsin paikallisviranomaisten yhdistyksen (joka on verrattavissa Suomen Kuntaliittoon) suuressa valtavirtaistamisohjelmassa 2008–10. Nilsson ja Trollvik (2011, 89) esittävät kiinnostavan ja akateemisessa tasa-arvotutkimuksessa harvinaisen näkökulman projektien puolustukseksi. He toteavat, että projektimuotoinen työskentely tasa-arvon saamiseksi mukaan kaikkien päätöksentekoon on jo sinänsä paradoksi. Kuitenkin mikäli valtavirtaistamisen taustalla olevat poliittiset päätökset olisivat olleet jotakin muuta kuin pelkkää retoriikkaa, he olisivat saaneet valtavirtaistamiselle navakan myötätuulen ja voineet keskittyä itse asiaan eli tasa-arvo-osaamisen kehittämiseen ja valtavirtaistamisen operatiivisen toiminnan tukemiseen. Tällaisen sijasta heidän oli pakko keskittyä harjoittamaan eräänlaista strategista aktivismia, jolla he saivat vietyä paikallistasolle kaikkien valtiopäiväpuolueiden jo hyväksymää kansallista valtavirtaistamisen strategiaa. Tasa-arvotyön projektimuotoisuus ei siis ehkä olekaan se suurin ongelma. Nilssonin ja Trollvikin kokemusten mukaan vahva poliittinen tahto ja tosissaan tasa-arvotyötä tekevät viranhaltijat luovat edellytykset sukupuolten tasa-arvolle ja tällaisilla vahvuuksilla myös projekti voi edistää kestäväää muutosta.

Tunnistan strategisen aktivismin ja jaan Nilssonin ja Trollvikin näkemykset. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankekaan ei voinut vain saapua valtavirtaistamaan, vaan konsortion ja kuntien keskeisten toiminnallisten tasa-arvotoimijoiden oli ensin luotava hankekunnissa kysyntää tai edes sijaa toiminnalliselle tasa-arvotyölle vetoamalla tasa-arvolain valtavirtaistamisvaatimuksiin ja monenlaisiin sukupuolinäkökulman hyötyihin. Näkemykseni mukaan myös hankkeen toiminta kunnissa oli ennen kaikkea sitä, että hankkeen kuntatoimijat yrittivät osaavien tasa-arvokonsulttien avulla vakuuttaa organisaationsa siitä, että sukupuolella todellakin on merkitystä kuntapalveluissa. Jos koko hanketoiminta olisi lähtenyt liikkeelle sukupuolen merkityksen näkevästä lähtökohdasta, sukupuolinäkökulmaa olisi päästy valtavirtaistamaan termin omimmassa merkityksessä. Tässäkin tarkastelussa hanke onnistui paremmin luomaan edellytyksiä kuin toteuttamaan kunnan näkökulmasta päämäärähakuista toimintaa. Tietenkin olisi mahdollista todeta, että tällaisen asian arviointi on mahdotonta niin lyhyellä ajanjaksolla kuin yksi vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Silti mikään ei viitannut siihen, että tutkimani organisaatiot olisivat olleet valmiita omaksumaan valtavirtaistamisen olennaisen viestin: että se on kaikkien asia ja sisällä kaikessa toiminnassa.

Ketkä sitten tutkimissani kunnissa toimivat tavalla, jota tasa-arvopolitiikassa ja -tutkimuksessa valtavirtaistamiseksi kutsutaan? Laajassa katsannossa nämä ovat toimijoita tai henkilöitä, jotka tekevät asialle jotakin tai eivät ainakaan asetu vastahankaan: poliittiset päättäjät, kaupunkien viranhaltijajohto, erityiset vastuutahot, ylipäänsä viranhaltijat. Tällaisessa toimijuudessa on kuitenkin eroja kaupunkien välillä ja kaupunkien sisällä. Vastuutahoa haettaessa Laitilasta löytyi viranhaltijoiden poikkihallinnollinen henkilöstöpoliittis-toiminnallinen tasa-arvoryhmä, Oulussa vastuu työstä sijaitsi luottamushenkilöistä koostuvaa tasa-arvotoimikuntaa muun työn ohessa luotsaavasta yhteisötoiminnan yksiköstä ja Vantaalla kaupunkitasoinen, palveluihin liittyvä tasa-arvotyön kehittämisvastuu oli sijoitettu johtosäännössä yhdelle apulaiskaupunginjohtajalle ja hänen yleishallintoonsa. Näille erilaisille rakenteille on yhteistä se, että ne kannattelevat tasa-arvotyötä, mutta eivät tee sitä muiden puolesta. Tätä ei aina ymmärretä talon sisällä eikä ulkopuolella. Valtavirtaistamisen kuuluu jo määritelmällisesti tapahtua palvelun tuottajien keskuudessa ja heidän toiminnassaan.

Tästä tulemme kysymyksen tasa-arvotyön/valtavirtaistamisen asiantuntija-byrokraattisesta ja vaihtoehtoisesti osallistumis-demokraattisesta toimintamallista, jotka eivät enää nykypäivän monitoimijaisessa kuntatyössä ole välttämättä erillisiä tai toisilleen vastakkaisia malleja. Tutkimuskunnissani työn perusta oli vahvasti viranhaltijoiden omaa työtä, mutta kaikissa niissä tasa-arvotyötä tekevät viranhaltijat olivat kiinnostuneita esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tuottamasta tiedosta ja yhteistyön mahdollisuuksista niiden kanssa. Niin ikään asiakkaiden ja palvelutuottajien

yhteinen palvelumuotoilu valtaa alaa ja tarjoaa uusia mahdollisuuksia tasa-arvon syvään integrointiin toimintaan. Luottamushenkilöistä koostuvien tasa-arvotoimikuntien roolia en käy pohtimaan siksi, että tutkimuskaupungeistani sellainen sijaitsi vain Oulussa ja olen rajannut luottamushenkilöt tutkimusongelmani ulkopuolelle.

Valtavirtaistaminen on oletusarvoisesti muutoksia tuottavaa toimintaa. Onko toiminnalla siis ollut muutosvoimaa? Kysymys muutoksesta kiertyy nopeasti kysymykseksi toiminnan hyödyllisyydestä: jos muutoksia ei synny, miksi tällaista kannattaa tehdä? Kiinnitin muutos-asiassa huomiota kolmeen asiaan. Ensinnäkin kaikista tutkimuskunnista löytyi yksittäisiä esimerkkejä palveluista, joissa sukupuolen merkitys oli tunnustettu ja joissa tasa-arvonäkökulma oli johtanut tietoisiin muutoksiin toiminnassa (esimerkiksi Oulun liikunta, Laitilan uimahalli, Vantaan päihde- ja neuvolapalvelut). Sukupuolten tasa-arvolla perusteltavien muutosten tekeminen palveluissa näyttää kuitenkin olevan jotakin hyvin poikkeuksellista. Tällaiset muutokset saavat suuren huomion ja jopa kuriositeettiarvon kunnan sisällä. Silloin on tehty jotakin erikoista, ei tavallista kehittämistä. Tämä on kuitenkin kaukana valtavirtaistamisesta sellaisena arkisena toimintana kuin se visioidaan esimerkiksi tasa-arvokonsultaatioyrittäjä WoM Oy:n määritelmässä (ks. luku 3.3).

Toiseksi konkreettisen muutoksen ja hyödyn osoittaminen on erittäin tärkeä asia kunnan tasa-arvotoimijoille juuri siksi, että he saavat sen avulla oikeutuksen toiminnalleen ja sen kehittämiseksi. Kolmas ja tämän tutkimuksen lopputulosten kannalta keskeinen asia on se, että kuntien tasa-arvotoimijat pitävät suurimpana ja merkittävimpana muutoksena sitä, että virkakunnan keskuudessa sukupuolesta ja tasa-arvosta puhutaan yhä enemmän ja yhä useampien asioiden yhteydessä. Heidän mielestään tämä on toiminnallisen tasa-arvotyön ansiota. Pelkkä puhe ei riitä muutoksiin, mutta puhe voi käynnistää hiljaisia kehityskulkuja, jotka johtavat aikanaan päätöksiin ja tekoihin ja muutoksiin niiden seurauksena. Viime vuosiin saakka kunnissa puhe sukupuolesta ja tasa-arvosta on ollut henkilöstöpoliittista puhetta palkoista, urakehityksistä jne., mutta siitä on nyt tasa-arvotoimijoiden mukaan päästy pitemmälle tai sen rinnalle on tullut muutakin.

Judith Squires (2007, 9) toteaa, että tasa-arvostrategioiden, mukaan lukien valtavirtaistamisen, arvioinneissa tulisi aina olla mukana strategian muutoskyvyn arvioiminen assimilaation ja essentialismin sudenkuoppien välttämiseksi. Omassa tutkimuksessani tunnistin joistakin kyselyvastauksista essentialismia, kuten käsityksiä luonnollisesta sukupuolierosta ja sukupuoliin liittyviä oletuksia, jotka ovat itsessään epätasa-arvoisten instituutioiden ja normien tulosta. Palaan muutokseen ja assimilaatioon luvussa 8.

## 7 TASA-ARVOTOIMIJOIDEN KÄSITYKSET

Olen edellä kertonut havainnoista ja päätelmistä, joihin pääsin tehtyäni toimintatutkimusta vuonna 2013 kolmessa sukupuolinäkökulmaa valtavirtaistaneessa kunnassa. Tutkimukseeni kuuluu lisäksi hahmottaa näiden kaupunkien valtavirtaistajatoimijoiden käsityksiä sukupuolesta, sen valtavirtaistamisesta sekä tasa-arvosta. Olen kiinnostunut siitä, miten suomalaiset kuntaorganisaatiot toimivat sen jälkeen kun ne havahtuvat toiminnallisen tasa-arvotyön tarpeeseen. Tässä tutkimuksessani liikutaan ”organisaatio edellä” ja tällöin viranhaltijoiden sukupuoli- ja tasa-arvokäsitykset eivät ole tutkimukseni pääkohde. Tutkin niitä kuitenkin siitä oletuksesta ja näkökulmasta, että organisaation valtavirtaistamisen ja tasa-arvotoimijoiden sukupuolikäsitysten välillä saattaa olla yhteyksiä. Ne voivat ilmetä esimerkiksi valtavirtaistamisen pienoiskulttuureina tai ristiriitoina. On myös mahdollista, että valtion ja oman työnantajakunnan virallinen tasa-arvopolitiikka ja toimijoiksi määrättyjen viranhaltijoiden käsitykset eivät kohtaa toisiaan, mistä on seurauksia organisaation tasa-arvotyölle ja viime kädessä koko suomalaiselle tasa-arvotoiminnalle. Asia on erittäin tärkeä. Käytännön tasa-arvotyössä on perinteisesti lähdetty liikkeelle siitä, että organisaation rakenteen, strategian, prosessien, toimintakulttuurin jne. tarkastelun ja kehittämisen sijasta kiinnostuksen ja toiminnan kohteena ovat organisaation työntekijät, joita koulutetaan osallistavin menetelmin paitsi tietämään faktoja myös omaksumaan oikeat *asenteet*. Ajatus on, että yksilöiden asenteiden muutos saisi – lumipalloefektin tapaan – aikaan laajemman ryhmien ja organisaatioiden muuttumisen, mikä puolestaan muuttaisi kokonaisia toiminta-aloja ja lopulta koko yhteiskuntaa. Tähän, mielestäni naiiviin, toimintamalliin liittyy vielä sellainen piirre, että koulutuksiin päätyvät yleensä henkilöt, joilla on jo ennestään kiinnostusta, perustietoja ja myönteinen asenne, koska koulutuksiin osallistuminen on useimmiten vapaaehtoista. Näin tasa-arvo määritellään yksilön asiaksi ja yksilöiden vastuulle.

Valtavirtaistamisessa yksilötoimijan vastuu saa vielä uuden ulottuvuuden: paitsi että hänen itsensä pitää ”ajatella oikein” ja mahdollisesti myös toimia sen mukaisesti, hänen on saatava muutkin ”ajattelemaan oikein” ja toimimaan tasa-arvon hyväksi. Organisaation tasa-arvovalmiuksista ja -myönteisyydestä ei tasa-arvotyössä ole kokemukseni mukaan juurikaan kiinnostuttu. Vähäiselle pohdinnalle on jäänyt myös se, mitä tasa-arvokoulutuksiin osallistunut ja toimijuutta kokeva viranhaltija ylipäänsä pystyy tekemään jos organisaatio ei tue hänen toimintaansa. Tuen puutetta osoittaa esimerkiksi se, että toiminnallista tasa-arvoa ei ole integroitu keskeisiin, toimintaa ohjaaviin järjestelmiin ja asiakirjoihin, vastuutahoja ei ole, tasa-arvotyöhön ei ole budjetoitu rahaa ja/tai on epäselvää, saako viranhaltija käyttää työaikaansa sukupuolinäkökulmaan. Näin ollen on kiinnostavaa tutkia, millainen käsitys sukupuolesta ja tasa-arvosta tutkimuskuntien tasa-

arvotoimijoilla oli ja onko näillä käsityksillä yhteyttä heidän organisaatioidensa tasa-arvotyöhön. Näihin kysymyksiin vastatakseni toteutin keväällä 2013 sähköpostikyselyn, jolla sain 15 viranhaltijan (Laitilasta 4, Oulusta 5 ja Vantaalta 6) kirjalliset vastaukset seitsemään kysymykseen:

1. Onko sukupuolella merkitystä Laitilan/Oulun/Vantaan kaupungin palveluissa? Perustele vastauksesi.
2. Millaisissa asioissa sukupuoli tulee erityisesti ottaa huomioon kaupungin palvelutarjonnassa?
3. Mitä sukupuoli on? Millaisia erilaisia käsityksiä siitä voi olla? Miten kuvaisit omaa sukupuolikäsitystäsi?
4. Millainen käsitys sukupuolesta tulisi olla kaupungin palveluiden perustana?
5. Kuvittele tilanne, että sukupuolinäkökulma on valtavirtaistettu kaupungin palveluihin. Millaisia ne ovat?
6. Mitä tasa-arvo on?
7. Muuttuiko oma käsityksesi sukupuolesta ja tasa-arvosta Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen aikana?

Tutkimuskuntien tasa-arvotoimijat vastasivat kysymyksiin avovastauksin, koska halusin välttää vastausten ohjaamista mihinkään suuntaan itse kysymystä enempää. Vastaajat voidaan määritellä valtavirtaistajiksi siksi, että he ovat toimineet Valtavirtaistaminen käytäntöön -tasa-arvohankkeessa, heidän työhönsä on määritelty ylemmältä taholta sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulman huomioon ottamista ja/tai heillä on vastuuta oman organisaationsa tai sen osan toiminnallisesta tasa-arvotyöstä. Vastaajat eivät välttämättä itse koe olevansa valtavirtaistajia tai he eivät ainakaan käytä toiminnastaan tällaista nimitystä. He ovat joka tapauksessa tunteneet tasa-arvotyössä toimijuutta keväällä 2013 ainakin sen verran, että ovat vastanneet haasteelliseen sähköpostikyselyyn, jossa oli laajoja avokysymyksiä ilman valmiita vastausvaihtoehtoja.

Kaikilla vastaajilla on toimenkuvassaan paljon muitakin tehtäviä kuin tasa-arvon edistäminen. Vastaajat ovat naisia ja miehiä ja he toimivat kaupunkiorganisaatioissaan erilaisina johtajina, päälliköinä, asiantuntijoina tai koordinaattoreina useilla eri aloilla. En erittele vastaajien sukupuolta kahdesta syystä. Ensinnäkin en tutki nais- ja miesvastaajien mahdollisia käsityseroja. Toiseksi sukupuolen merkitseminen vastauksiin lisäisi merkittävästi yksittäisten vastaajien tunnistettavuutta. Lähden siitä, että vastaajat ovat vastanneet kysymyksiin itse, mutta periaatteessa on mahdollista, että esimerkiksi päällikkö on antanut vastaamisen alaisensa tehtäväksi. Tuolloinkin vastaukset on kuitenkin otettu omiin nimiin.

Kysymyksiä laatiessani pyrin muodostamaan käsitteellisen jatkumon sukupuolen käsitteestä valtavirtaistamisen kautta vastaajien tasa-arvokäsitykseen. Kysymyksillä 1 ja 2 etsitään vastausta siihen, onko sukupuolella vastaajien mielestä ylipäänsä relevanssia kuntapalveluiden kokonaisuudessa ja jos on, niin mihin asioihin ja palveluihin he liittävät sukupuolen. Kysymyssarja

3 on suoraa jatkoa alun kysymyksille sillä lisäyksellä, että sen avulla on tarkoitus saada vastaaja pohtimaan syvemmin sukupuolikäsitystään. Kysymys 4 hakee mahdollista yhteyttä toimijoiden omien käsitysten ja sen välillä, pitäisikö kaupungin (tasa-arvolain mukaisesti kaikessa toiminnassaan sukupuolinäkökulmaa valtavirtaistavan viranomaisen) jollakin tavalla päästä yksimielisyyteen käsityksissään sukupuolesta, jota valtavirtaistetaan. Alkupään kysymyksissä pysytellään nykyhetkessä, mutta kysymys 4 siirtää huomion nykyisestä toiminnasta tavoitetilän suuntaan. Kysymykset 5–7 suuntautuvat muutokseen ja tulevaisuuden visiointiin ja ovat alkupään kysymyksiä ”elämyksellisempiä”. Mitä onnistunut valtavirtaistaminen saa vastaajien mielestä aikaan palveluissa (kysymys 5)? Miten vastaajat määrittelevät tasa-arvon kyselyn kokonaisuudessa (kysymys 6)? Valtavirtaistamiseen ja tasa-arvoon tarvitaan mahdollisesti myös omien käsitysten muuttumista, jota kysymys 7 mittaa. Toimijoiden käsitysten (”asenteiden”) muutos on asia, josta kaikessa tasa-arvokehittämisessä ollaan kiinnostuneita. Myös Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen konsortio toivoi kysymyksen sisällyttämistä kyselyyn.

Käsittelen nyt vastaukset kysymysjärjestyksessä ja teen vastausten kohdalla tulkintoja, jotka vedän vielä lopuksi yhteen vastaukseksi toiseen tutkimuskysymykseeni: minkälaisia sukupuoli-, tasa-arvo- ja valtavirtaistamiskäsityksiä kunnallisilla tasa-arvotoimijoilla on ja mikä on niiden yhteys kunnan tasa-arvopolitiikkaan ja operationaaliseen tasa-arvotoimintaan? Vastausten tulkinnassa turvaudun ennen kaikkea omaan kunnalliseen toiminnallisen tasa-arvotyön kokemukseeni, johon kuuluu myös etnografista työskentelyä tutkimuspaikkakunnilla. Vertaan myös tulkintojani alan aiempaan tutkimukseen.

*Sukupuolisokeudeksi* kutsutaan tilannetta, jossa yhteisön jäsenet eivät tunnista eivätkä tunnusta sukupuolella olevan merkitystä tai vaikutusta yhteisön toiminnassa. Tutkimuskirjallisuudessa sukupuolisokeuden läsnäolo yleensä todetaan jonkin asian tai asiakokonaisuuden päätteeksi lopetuksena sille, mitä edellä kerrottu on. Raija Julkunen (1999, 99–100) toteaa sukupuolisokeudesta, että Suomessa vallitsee sukupuolisopu, jossa sukupuolen kanssa eletään sävyisästi. Vallalla on mentaliteetti, jossa asiat ovat kiinni ”itsestä”, ei sukupuolesta. ”Numeroiden kertomasta eriarvoisuudesta huolimatta tasa-arvo leijuu edelleen suomalaisten naisten ja suomalaisen yhteiskunnan päällä, eikä sukupuolten tasa-arvon puutetta pidä nähdä, kuulla eikä ääneen lausua”, kirjoittaa Julkunen.

Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen Laitilan- ja Vantaan-konsultin WoM Oy:n verkkosivujen tasa-arvosanastossa sukupuolisokeus määritellään puolestaan seuraavasti:



”Sukupuolisokeus tarkoittaa, että ei ymmärretä tai haluta ajatella sukupuolen merkitystä. Sukupuolisokeus saattaa myös perustua väärään oletukseen siitä, että tasa-arvo toteutuu, kun sukupuoleen ei kiinnitetä huomiota vaan ajatellaan esimerkiksi työntekijöitä ”vain työntekijöinä” eikä naisina ja miehinä. Käytännössä kuitenkin näemme ihmiset naisina ja miehinä ja liitämme heihin erilaisia oletuksia sukupuolen perusteella. Niinpä näennäisesti sukupuolineutraali toiminta on todellisuudessa usein vain sukupuolisokeaa.” (World of Management Oy:n verkkosivut, luettu 30.5.2014)

Olen tutkimukseni perusteella päätenyt siihen, että sukupuolisokeus ei ole joko/tai -asia, vaan jatkumo täysin sukupuolisokean ja vahvasti sukupuolen merkityksen näkevän toimintakulttuurin välillä. Sukupuolisokeus ja -näkeminen ovat myös tilanteisia, sidoksissa arvioitavaan asiaan, aikaan, paikkaan ja toimijoihin sekä mahdollisesti monen tekijän tulosta ja yhteisvaikutusta. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi yksittäinen organisaatio tai sen osa liikkuu koko ajan sokeuden ja näkemisen jatkumolla. Tätä liikettä ohjaa tilanteinen tarve eli missä tilanteissa tarve nähdä tai olla näkemättä tulee tarpeelliseksi tai kiistanalaiseksi, ja millainen painoarvo havaituille merkityksille annetaan (sukupuolten) tasa-arvon viitekehyksessä. Sama organisaatio, ryhmä ja myös yksilö voi olla samaan aikaan jossakin asiassa vahvasti sukupuolisokea ja jossakin toisessa asiassa hyvinkin sukupuolinäkevä.

## 7.1 Sukupuolikäsitteen määrittely

Aineiston analyysissä sijoitin vastaukset kysymyksiin 1–2 sukupuolisokeuden ja -näkemisen väliselle, teoreettiselle jatkumolle. Minulle oli helpointa hahmottaa vastaukset sokeudesta näkemisen suuntaan eli metaforisesti pimeydestä kohti valoa. Tähän pyritään myös tasa-arvotyössä ja etenkin valtavirtaistamisen strategiassa.

Yksi vastaus (kysymykseen 2) edustaa mielestäni täydellistä sukupuolisokeutta:

*”Miksi sukupuoli pitäisi huomioida?”*

Vastaus on tässä kokonaisuudessaan. Vastaja ei suostu edes pohtimaan sukupuolen huomioon ottamista ja kieltää koko kysymyksen oikeutuksen tai mielekkyyden. Jo edellisessä vastauksessaan hän on todennut, että sukupuolella ei ole merkitystä, mutta on kuitenkin pohtinut asiaa jostakin näkökulmasta. Lisäksi hän perustelee vastaustaan sillä, että ei ole havainnut sukupuoleen liittyvää syrjimistä tai suosimista. Ensimmäisen kysymyksen kohdalla hän kykeni tai suostui katsomaan sukupuolen merkitystä vain yhden asian valossa.

Muuten vastaukset kysymykseen 1 jakautuivat seuraavasti. Vastaajien mukaan sukupuolella on merkitystä kaupungin palveluissa silloin kun

- 1) toimialat tai työyhteisöt ovat naisvaltaisia
- 2) henkilöstöä suositaan tai syrjitään
- 3) maahanmuuttajanaiset uivat uimahallissa
- 4) henkilön tarpeet pyritään huomioimaan paremmin
- 5) stereotypiat sukupuolten roolijaosta heijastuvat palveluihin ja sukupuolineutraali kohtelu vaarantuu ja
- 6) palveluiden käyttäjien tarpeissa ja asukkaiden käyttäytymisissä on eroja.

Palvelut ovat toimintaa, jossa henkilöstö tekee jotakin asiakkaiden hyväksi. Palveluita ja sukupuolen merkitystä palveluissa voi näin ollen lähestyä sekä henkilöstön että asiakkaiden näkökulmasta. Kysymys 1 ei johdattele vastaajaa pohtimaan sukupuolen merkitystä henkilöstössä, mutta ei myöskään sulje pois tätä näkökulmaa. Henkilöstölähtöinen näkökulma tulee vastauksissa kuitenkin vahvasti esiin, ja etenkin laitilalaiset keskittyvät henkilöstön sukupuolen merkityksiin. Myös Ouluun tekemäni tutkimusvierailun aikana sukupuolelle esitettiin lähes pelkästään henkilöstöpoliittisia merkityksiä: tietyille aloille haluttaisiin kovasti miestyöntekijöitä, rekrytoinnin on perustuttava ammattiosaamiseen, naisia tulee koko ajan lisää ”miesaloille”, kaupungilla on liian vähän miehiä töissä, naistyöntekijät voivat kohdella miehiä epätasa-arvoisesti jne. Näkemykseni mukaan sukupuolisokeuden jatkumolla vastausta ”Miksi sukupuoli pitäisi huomioida?” lievempiä asteita edustavat edellä kuvatut vastaukset, jotka liittyvät kaupungin henkilöstöön. Suurimman huomion saavat henkilöstön naisvaltaisuus sekä miesten vähäisyys sellaisissa laajoissa ja tärkeissä palveluissa, kuten päivähoidossa ja opetuksessa.

Missä palveluissa vastaajat sitten huomioivat sukupuolen merkityksen (kysymys 2)? Kysymyksen sisältämän ”palvelutarjonnassa” -sanon oli tarkoitus varmistaa, että vastaajat viimeistään tässä vastauksessaan huomioivat (myös) asiakkaiden näkökulmaa ja tällä tavoin siirtyvät henkilöstöpoliittisesta kontekstista toiminnallisen sukupuoli- ja tasa-arvopohdinnan pariin. Tästä varmistuksesta huolimatta eräät vastaajat pitivät kuitenkin vahvasti kiinni henkilöstön sukupuolen merkityksestä palveluiden tasa-arvoisuuden takaajina: uimahallivalvojan sukupuolella on merkitystä, miehen malli on tärkeä lapsille, päivähoidossa ja koulussa tulisi olla enemmän miehiä, kuntalaisen pitäisi voida valita mies- ja naislääkärin välillä ja miehiä pitäisi saada esimerkiksi sote-alalle.

Kysyttäessä asioita, joissa sukupuoli tulisi erityisesti ottaa huomioon kaupungin palvelutarjonnassa (kysymys 2) muutama vastaaja luettelee palveluita kertomatta kuitenkaan miksi juuri nämä palvelut ovat avainasemassa. Tällaisia mainintoja saavat sosiaali- ja terveystoimi, terveyspalvelut, vapaa-

aika, sivistys ja liikunta, koulutus, kaavoitus, liikennepalvelut, turvallisuus ja syrjäytymiseen liittyvät palvelut. Yhdessä vastauksessa sukupuolella on merkitystä vähemmistönä asiakaskunnassa olevan sukupuolen tarpeiden muistamisessa (miehille on hankittava aineistoa kirjastoon), ja toisessa vastauksessa vanhusten enemmistön eli naisten vapaa-ajan virkistyspalvelut ovat ensisijaisia ikämiesten palveluihin nähden. Yksi vastaus tuo esiin tarpeen sekä sukupuolineutraalille (rakennusluvan hakeminen) että -sensitiiviselle lähestymistavalle (terveydenhoito). Oululaisten vastauksissa korostetaan kulttuurisia eroja ja erityisesti maahanmuuttajanaisten erityisiä tarpeita. Mielestäni henkilöstön sukupuolta palvelujen käyttäjien näkökulmasta pohtivat, palveluita nimeävät, tarvetta korostavat, enemmistöä ja vähemmistöä pohtivat, sukupuolineutraalia tai -sensitiivistä lähestymistapaa erittelevät sekä kulttuuritaustaan liittyvät vastaukset ovat pitkä askel kohti sukupuolinäkevää käsitystä oman organisaation työstä. Sukupuolen merkityksen näkevään päähän sijoittuvat tässä aineistossa kaksi vastausta, joissa yhdistyvät yksityinen ja yleinen. Näissä vastauksissa (kysymykseen 2) sukupuolella on merkitystä samanaikaisesti ja julki lausutusti sekä palveluiden antajalle, kuntalaiselle että koko yhteiskunnalle ja sukupuoli asettuu laajaan oikeudenmukaisuuden viitekehykseen:

”Ihmisiä tulisi ensisijaisesti kohdata yksilöinä, mutta sukupuoli tulee huomioida kaikissa palveluissa kun käytetään yhteisiä verorahoja, jotta nämä kohdistuisivat oikeudenmukaisesti.”

”Mielestäni erityisesti silloin, kun pyritään tavoittamaan syrjäytyneitä tai palvelukatveeseen jääviä asiakkaita/asukkaita.”

Koska vastaajat ovat tasa-arvotoimijoita, ei ole yllättävää, että vastauksissa sukupuolella nähdään olevan merkitystä ja sukupuoli pitää ottaa huomioon palvelutarjonnassa. Tämän tutkimuksen viitekehysessä kuitenkin kaksi asiaa ovat erityisen tärkeitä. Ensinnäkin jälleen kerran henkilöstöpoliittisen tasa-arvon näkökulma on vahva, vaikka vastaajina ovat toiminnallisen tasa-arvotyön toimijat. Toiseksi vastauksista puuttuu valtavirtaistamisen holistinen periaate, jonka mukaan kaikkien toimijoiden pitäisi ottaa sukupuoli huomioon kaikessa toiminnassaan. Sen sijaan vastaajat ikään kuin tietävät jo etukäteen, missä asioissa ja palveluissa sukupuolella on merkitys, joka pitää ottaa huomioon. Tähän heitä saattaa tosin ohjata kysymyksen sanamuoto, mutta silti vain yksi vastaaja ilmaisee sukupuolen näkökulman olevan tarpeen kaikissa palveluissa. Tämä havainto tukee käsityksiäni siitä, että nykyinen kunnissa tehtävä toiminnallinen tasa-arvotyö ei ole EU:n ja Suomen valtion tasa-arvopolitiikan eikä myöskään tasa-arvotutkimuksen määritelmien mukaista kaikkialle tunkeutuvaa valtavirtaistamista. Tietyllä tavalla toiminnallinen tasa-arvotyö onkin siirtänyt sukupuolisokeuden uudelle tasolle, jossa sukupuolella myönnetään olevan merkitystä, mutta vain tietyissä asioissa ja palveluissa.

Vastaukset kysymyssarjaan 3 ovat vähäisin poikkeuksin sellaisia, että sukupuoli on pääsääntöisesti/perinteisesti/biologisesti nainen tai mies, mutta tätä kuvaa monipuolistetaan transsukupuolisuudella, sosiaalisen ja kulttuurisen toiminnan vaikutuksilla, jaottelulla sex/gender, subjektiivisella kokemuksella sukupuolesta, identiteetillä, fyysisellä tai henkiselä sukupuolettomuudella, ”välitiloilla”, sidoksilla seksuaalisuuteen ja määrittelyn vaikeudella. Yleistäen voi sanoa, että vastaajista vain harva tyytyy nainen ja mies -dikotomiaan ja moni vastaaja pohtii kysymystä hyvinkin laaja-alaisesti. Usea vastaaja kertoo niin ikään pitävänsä arvossa laajaa ja moninaista ajattelua:

”Sukupuolen perinteinen käsitys sisältää sukupuolen jakautumisen naisiin ja miehiin, tyttöihin ja poikiin. Käsitukset sukupuolesta vaihtelevat, oikeastaan voisi sanoa, että sukupuoli voi tänä päivänä olla hyvinkin subjektiivinen kokemus. Oma käsitykseni on suvaitsevainen: lähdän henkilön omasta kokemuksesta, sallivuudesta olla juuri se, joka kokee olevansa.”

”Sukupuoli on identiteettikysymys. Naiseus, miehisuus voidaan kokea hyvin eri tavoin. Itse koen sukupuolien erilaisuuden rikkautena ja arvostettavana asiana.”

”Käsitykseni on hyvin perinteinen monelta osin ja vaikka toivoisin voivani ajatella laaja-alaisemmin, huomaan monesti ajattelevani hyvin perinteisen sukupuolikäsityksen mukaisesti.”

Vastaajien omikseen ilmaisemat käsitykset sukupuolesta on mahdollista asettaa sukupuolisokeuden tapaan jatkumolle heteronormatiivisesta kaksijakoisesta ja biologialla perustellusta (biologistisesta) sukupuolesta (nainen tai mies) yhä monipuolisempiin radikaaleimmillaan heteronormista irtautuviin sukupuolen hahmottamisen tapoihin. Biologistisin käsitys lienee tässä:

”Sukupuoli perustuu geneettisiin eroihin; mies on geeniltään erilainen kuin nainen; asiaa ei voi muuksi muuttaa eikä pidäkään muuttaa.”

Ylipäänsä biologinen lähtökohta on erittäin vahva. Kuten jo edellä kerroin, pääsääntöisesti vastaajat lisäävät kuitenkin biologiseen kahtiajakoon yhden tai useamman näkökulman, joilla he ”haastavat” perinteiseksi koetun kahtiajaon ja sen seurannaisilmiöt:

”Minulle sukupuoli tarkoittaa joko miestä tai naista. Poikkeus tietysti siinä, että joidenkin sukupuolta ei lääketieteellisesti ehkä pystytä määrittämään.”

”Biologisesti mies ja nainen (ja sitten se, jolla on kummankin sukupuolen ominaisuuksia), kulttuurisesti löytyy sukupuoli-identiteettivariantteja lukuisia.”

”Jaan kyllä ihmiset naisiin ja miehiin. Mutta en muista koskaan jääneeni kiinni selkeästi ”tytön kuuluu olla tai pojan täytyy tehdä” -ajattelusta.”

Jatkumon toiseen päähän sijoittuvat lopulta vastaukset, joissa ei lähdetä liikkeelle naisesta ja miehestä, vaan sukupuolesta:

”Mielestäni sukupuoli ei ole pelkästään ”sosiaalinen konstruktio”, biologiallakin on merkitystä, mutta toivon että kaikki sukupuolet voivat toteuttaa sellaisia rooleja ja toimintatapoja kuin kokevat itselleen hyväksi. Eli kai sukupuolia on ainakin sex ja gender...”

”Sukupuoli on periaatteessa sekä sisä- että ulkosyntyistä. Ulkopuolelta jokaiselle asetetaan lähtöoletuksia eri asioiden suhteen sukupuolen perusteella (”yhteiskunnallinen oppi”). Toisaalta jokaisella on omanlainen käsityksensä sukupuolesta ja sen merkityksellisyys vaihtelee varmasti erittäin paljon riippuen yksilöstä (ja kasvuympäristöstä). Joidenkin mielestä voi olla myös sukupuoleton ja tämä näkökulma on erityisen haastava yhteiskunnallisesti. Toisaalta seksuaalisuus ja sukupuoli ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa, joka näkyy mm. siinä, että homoja pidetään usein ”neiteinä” ja lesboja ”rekkamiehinä” eli heihin liitetään vastakkaisen sukupuolen ominaisuuksia. Mielestäni sukupuolen osalta pätee osittain sama kuin seksuaalisuudenkin. Ei ole olemassa vain ääripäitä (mies-nainen, homo-hetero). On olemassa aika paljon erilaisia ”välitiloja”, vaikka sukupuolen määrittely lieneekin useimmille ihmisille huomattavasti selkeämpää kuin seksuaalisuuden.”

Millainen käsitys sukupuolesta tulisi sitten olla kaupungin palveluiden perustana (kysymys 4)?

Vastaukset jakautuvat melko selkeästi kolmeen ryhmään, ja kussakin ryhmässä vastausten enemmistö löytyy tietystä kunnasta:

1) Sukupuoli on nainen ja mies (Laitila).

”Nainen ja mies.”

”Mielestäni meille riittää mies/naisnäkökulma.”

2) Sukupuoli on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymys (Oulu).

”Tasa-arvoiset palvelut ja yhdenvertaisuus olisi turvattava.”

”Sukupuoli on yhdenvertaisuuskysymys.”

3) Sukupuolikäsityksen tulee laajentaa ihmiskäsitystä (Vantaa).

”Niin... mikä se sukupuoli on? Tämä vaikuttaa sitten tuohon vastaukseen. Voisimmeko olla vain ihmisiä, mihin erilaiset tarpeet perustuvat? Palveluita ei ainakaan voi pelkästään jakaa esim. tätä naisille ja tätä miehille, vaan sukupuolikäsityksen tulee laajentaa ihmiskäsitystä.”

”Sukupuoli pitäisi tunnistaa palveluja kehitettäessä, ja pohdittava hetken, jääkö meiltä jotain näkemättä tai huomaamatta. Ja sukupuolten sisällä olevat erilaiset ryhmät ja tarpeet tulisi myös tunnistaa palveluja suunniteltaessa tai niitä kuntalaisille kohdennettaessa.”

Tässäkin hahmotan vastauksista sukupuolisokeuden tapaisen jatkumon jyrkän kaksijakoisesta nainen ja mies -kategoriasta lainsäädäntöön tukeutuvan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuspuhunnan kautta sukupuolen ja seksuaalisuuden moninaisuuden tunnistamiseen. Kaikille näille käsityksille on ”käyttöä” nykypäivän kunnallisessa tasa-arvotyössä ja nämä erilaiset sukupuolikäsitykset voidaan nähdä myös jatkumona kohti valtavirtaistamisen ideaalia. Ensin jossakin asiassa tai palvelussa lähdetään liikkeelle mies- ja naissukupuolesta määrällisen ja laadullisen tiedon pohjalta ja tällöin biologinen sukupuoli (*sex*) laajenee sosiaalisesti ja kulttuurisesti tuotetuksi sukupuoleksi (*gender*). Tämän jälkeen siirrytään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin olemassa olevan aineiston avulla. Arviointi johtaa parhaimmillaan yhä syvempään sukupuolen ja ihmisyyden moninaisuuden tunnistamiseen. Valtavirtaistamisen edettyä alkuvaiheistaan sukupuolta koskeviin kysymyksiin ei ole enää selkeitä vastauksia (kuten kysymysten 1 ja 2 kohdalla) eikä tarjolla ole yleispäteviä normeja tai malleja (kuten vastauksissa kysymykseen 3).

## 7.2 Tasa-arvokäsitteen määrittely

Mitä palveluille sitten tapahtuu niiden valtavirtaistamisessa ja mikä on toimijoiden visio valtavirtaistuneista kaupungin palveluista (kysymys 5)? Tavoitetilan visioinnin sijasta vastausten enemmistö kuvaa ennemminkin sitä tasa-arvotyötä ja toimintaa, mitä tämän tavoitteen hyväksi pitää tehdä tai on jo tehty:

”Kaikki toimialat ovat miettineet miten omia palveluja kehitetään niin, että miehille ja naisille on tarpeiden mukaiset palvelut.”

”Huomioitu mahdolliset esteet, joita voi olla sukupuolen takia (fyysiset, sosiaaliset, kulttuuriset...) ja pyritty poistamaan ne.”

”Otetaan huomioon jo suunniteltaessa, tavoitteena yhdenvertaiset palvelut, huomioiden erilaisuus.”

”Kohdassa 4 olevat asiat käyty läpi toimintaa suunniteltaessa ja kehitettäessä. Lisäksi työntekijöillä tulee arkisessa työssään olla mahdollisuuksia ja taitoja käydä läpi toiminnan ”järkevyys” myös sukupuolisensitiivisestä näkökulmasta. Ja tarvittaessa mahdollisuus tuoda muutostarpeet esiin.”

Vastauksissa myös henkilöstön sukupuoli nousee jälleen esiin, vaikka toiminnallisen tasa-arvotyön lähtökohtiin kuuluu se, että valtavirtaistaminen ei riipu viranhaltijoiden sukupuolesta:

”Sukupuoli ei vaikuta palvelujen laatuun. Palveluntuottajissa on molempia sukupuolia.”

”Palvelutehtävissä esim. sotessa on puolet miehiä; esimiehinä on kaikenikäisiä naisia, myös niitä ikääntyviä naisia.”

Aineistosta löytyy myös vastaus, joka valaisee hyvin sitä, millaisen erikoisen merkityksen toiminnallinen tasa-arvo on saanut Oulussa:

”Palvelut toteutuvat toiminnallisen tasa-arvon mukaisesti, riippumatta alueesta tai sosiaalisesta asemasta tms. jossa kuntalainen asuu ja elää.”

Vastausten keskiössä on suunnittelu ja tekeminen eli tasa-arvotyö, ei niinkään päämäärä. Olen jo edellä toimintatutkimuksen osuudessa pohtinut sitä, onko tasa-arvotyötä suomalaisittain paljon tehneiden kuntien toiminnallinen tasa-arvotyö (kuten palveluiden valtavirtaistaminen) sitä, että konkreettisesta tasa-arvotyöstä (esimerkiksi koulutuksesta) ja retorisesta tasa-arvotyöstä (esimerkiksi tasa-arvon mukaan ottamisesta kaupungin strategian visioon) muodostuu toiminnan tavoite eli se, mihin pyritäänkin. Toiminnallinen tasa-arvotyö polkee joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (vrt. tämän tutkielman prologi) suunnittelun ja tekemisen ruuduissa eikä etene siitä syvempään valtavirtaistamiseen. Koska työltä kuitenkin odotetaan tuloksia, sellaisena esitetään itse tasa-arvotyö, joka alkaa ikään kuin paremman puutteesta edustaa myös sitä, mihin pyritään eli tasa-arvoa. Tällainen hallinnollinen tasa-arvo(työ) luo myös osaltaan kuvaa siitä, että tasa-arvoasiat ovat kunnossa, koska niiden parissa tehdään työtä.

Tämän ajatuksen jälkeen on luontevaa tarkastella, miten vastaajat määrittelevät tasa-arvon sukupuoleen liittyvän kyselyn kokonaisuudessa. Kysymyksessä 6 (”mitä tasa-arvo on”) ei nimenomaisesti kysytä, mitä *sukupuolten* tasa-arvo on. Vastaukset ovat sanakirjatyyliisiä määritelmiä, lainatekstia jostakin lähteestä tai omaehtoisia sisällöllisiä määrittelyjä. Kiinnostavaa on se, pysyttelevätkö vastaajat vain sukupuolella, onko sukupuoli ylipäänsä mukana vastauksessa vai näkykö sukupuolesta enää jälkeäkään. Tässäkin vastaukset muodostavat eräänlaisen jatkumon. Sukupuoleen keskittyviä vastauksia, esimerkiksi ”eri sukupuolet ovat yhdenvertaisia keskenään sekä kaikissa toiminnoissa” ja sukupuolen sisältäviä vastauksia, esimerkiksi ”tasa-arvo on sitä, että kaikilla on lähtökohtaisesti yhtäläiset mahdollisuudet elää hyvä ja tasapainoinen elämä sukupuolesta, ihonväristä, kansallisuudesta, seksuaalisesta suuntautumisesta ym. huolimatta” on suunnilleen yhtä monta. Sukupuolten tasa-arvo on keskiössä tai ainakin läsnä vastauksissa, jotka pyrkivät jonkinlaiseen määrittelyn virallisuuteen ja moitteettomuuteen. Täpärästi yleisimpiä ovat kuitenkin vastaukset, joissa sukupuoli *ei* nouse lainkaan esiin:

”Se on sitä, että tuntee olevansa samalla viivalla muitten kanssa ajasta ja paikasta riippumatta.”

”Tasapuolista kohtelua.”

”Kaikille tarpeensa mukaan. Jos henkilö itse niin haluaa.”

Jossain määrin yllättävää on se, että aineisto sisältää vain yhden vastauksen, jossa ”sukupuolten välisellä tasa-arvolla tarkoitetaan sitä, että eri sukupuolilla on yhtäläiset oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet toteuttaa itseään ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan”. Tätä tasa-arvotyön ammattilaisten mahdollisuuksien tasa-arvoksi kutsumaa määritelmää (versus toteutunut tasa-arvo) käytetään laajasti tasa-arvokoulutuksissa ja -hankkeissa, mukaan lukien Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeessa, johon kaikki tutkimuskunnat osallistuivat. Teen asiasta kaksi päätelmää. Ensinnäkin tasa-arvokoulutuksilla ja -hankkeilla ei välttämättä ole niin vahvaa ohjaavaa vaikutusta kuin usein kuvitellaan. Arvelen myös, että mahdollisuuksien tasa-arvon määritelmä on monille toimijoille tuttu, mutta vastaustilanteessa he ovat syystä tai toisesta halunneet esittää omaan pohdintaan perustuvan määritelmän.

Sekä vastauksia että laajemminkin kunnallista tasa-arvodiskurssia voi tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Emanuela Lombardo, Petra Meier ja Mieke Verloo (2009, 2) toteavat, että sukupuolten tasa-arvon (*gender equality*) käsitteeseen kohdistuu kilpailua. Käsite sopii monenlaisiin yhteyksiin riippuen siitä, miten toimijat muotoilevat sen. Käsitettä levennetään, kavennetaan tai sitä käytetään muihin kuin sukupuolten tasa-arvon päämääriin. He esittävät neljä verbiä, joilla voidaan kuvata sukupuolten tasa-arvon diskursiivista rakentumista ja merkitysten muuttumista. Tasa-arvokäsitteen **kiinnittämisessä** (*fixing*) sukupuolten tasa-arvo ikään kuin jäädyytetään hetkeksi esimerkiksi siksi, että tasa-arvosta saadaan aikaan näkemys lainsäädäntöä varten. Kunnan toiminnassa kiinnittämistä voisi tapahtua samaan tapaan vaikkapa silloin, jos tasa-arvosta annetaan määritelmä kunnan lakisääteisessä tasa-arvosuunnitelmassa. Kyselyvastauksissa yksi vastaus kiinnittää tasa-arvon demokratian toteutumiseen ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksiin vaikuttaa kunnan heille tarjoamiin palveluihin.

Tasa-arvon käsitettä voidaan myös **kutistaa** (*shrinking*). Tällöin tasa-arvo redusoidaan tai rajataan johonkin kysymykseen tai osa-alueeseen, esimerkiksi politiikassa naisten määrälliseen edustukseen. Kuten jo tutkielmani johdannossa totesin, suomalaisissa kunnissa tasa-arvo on merkinnyt pitkälti vain henkilöstön naisten ja miesten palkkatasa-arvon ja urakehityksen kaltaisia sisältöjä ja diskursseja. Oman kyselyni vastauksissa kutistamista voisikin näin olla tasa-arvon esittäminen ainoastaan henkilöstöpoliittisena tasa-arvona. Päinvastaisesta prosessista on kyse silloin, kun tasa-arvokäsitettä **venytetään** (*stretching*). Tuolloin luodaan aiempaa sukupuolten tasa-arvon käsitettä laajempi käsite, johon sekoitetaan uusia merkityksiä. Siinä missä kutistaminen usein yksinkertaistaa tasa-arvoa, venyttäminen laimentaa tai hämärtää sitä. Vastauksissa kysymykseen 6 tehdään juuri tätä eli venytetään tasa-arvoa: sukupuolesta ja sukupuolten tasa-arvosta ei sanouduta kokonaan irti, mutta heti kun kysymyksen muotoilu sen mahdollistaa, vastauksesta pudotetaan sukupuoli ja



keskitytään kaksiosaisen käsitteen ”loppuosaan”, jolle halutaan antaa laajoja merkityssisältöjä. Venyttäminen on myös kunnallisen tasa-arvotyön kipupiste, sillä sukupuolten tasa-arvo ei ole ainoa tavoiteltava asia, mutta tasa-arvokäsitteen venyttäminen johtaa pääsääntöisesti siihen, että sukupuoli katoaa laajasta tasa-arvodiskurssista saman tien. Tutkimuskunnista Vantaa on yrittänyt ratkaista asian tekemällä tiukan käsitteellisen eron tasa-arvon (lähtökohtana sukupuoli) ja yhdenvertaisuuden (lähtökohtana etninen tausta, kieli, vakaumus jne.) välillä ja korostamalla sitä, että tasa-arvotyössä on huomioitava sukupuolen lisäksi edellä mainitun kaltaisia yhdenvertaisuusperusteita ja vastaavasti esimerkiksi maahanmuuttajiin tai vammaisiin liittyvässä yhdenvertaisuustyössä myös sukupuolen merkitys.

Viimeinen tasa-arvokäsitysten muutos on **taivuttaminen** (*bending*). Edellä mainituissa diskursiivisissa muutoksissa sukupuolten tasa-arvo on tiukasti mukana päämääränä. Taivuttamisessa sen sijaan tasa-arvon käsitettä mukautetaan siten, että se sopii jonkin muun päämäärän saavuttamiseen. Esimerkiksi palkkatyön ja hoivan yhdistäminen voi olla tasa-arvodiskursiivisesti sekä kiinnittämistä, kutistamista että venyttämistä, mutta taivuttamista siitä tulee silloin, kun painopiste siirtyy tasa-arvon sijasta taloudellisen kasvun tai demografisten päämäärien tavoitteluun. Kyselyn vastaukset eivät sisällä taivuttamista, mutta asia on vahvasti läsnä kunnallisessa tasa-arvotyössä. Äärimmillään on kysymys siitä, suostutaanko kunnissa edes pohtimaan sukupuolen merkitystä ja tekemään tasa-arvoon tähtääviä muutoksia ellei niistä voida osoittaa olevan taloudellista hyötyä (ks. kandidaattitutkielmani Tuominen 2014).

Useissa vastauksissa viitataan myös ”yhdenvertaisuuteen” eli tasa-arvo on:

”Yhdenvertaisuutta.”

”Eri sukupuolet ovat yhdenvertaisia keskenään sekä kaikissa toiminnoissa.”

”Kun kysytään mitä tasa-arvo on, niin vastaan sen, mitä kansallisen normihierarkiamme ylin säädös eli Suomen perustuslaki tasa-arvosta sanoo (tämän jälkeen perustuslain 6 § Yhdenvertaisuus suorana lainauksena).”

Suomessa on tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki. Vastaukset voi tulkita niin, että sukupuolten toiminnalliseen tasa-arvon edistämiseen vastuutetut kunnalliset viranhaltijat eivät tasa-arvodiskurssissaan tee eroa näiden lakien mukaisesti. Yksi vastaaja ilmaisee asian suoraan: ”Tasa-arvokäsite liittyy myös yleensä ihmisten väliseen tasa-arvoon, vaikka laki onkin rajattu toisin.”. Joka tapauksessa yhdenvertaisuus vaikuttaa olevan toiminnallista tasa-arvotyötä tekeville kunnallisille viranhaltijoille ilmaisuvoimainen, käyttökelpoinen ja mieluisa käsite tasa-arvon yhteydessä ja kenties he käyttäisivät sitä mieluusti myös tasa-arvon sijasta. Anne Maria Holli (2012,

95) on nähnyt viitteitä siitä, että yhdenvertaisuus on muotoutumassa laajemmaksi ja ”paremmaksi” käsitteeksi kuin vain sukupuoleen liitetty, kapeaksi ymmärretty ja vanhanaikaisena pidetty käsite tasa-arvo. Hän jatkaa, että viime aikoihin saakka yhdenvertaisuudella on tarkoitettu vain puhtaasti juridista tasa-arvoa. Oma aineistoni ainakin jossain määrin tukee havaintoja tästä puhettavan muutoksesta.

Kuten jo kerroin, viimeinen kysymys (7) on kyselyssä mukana siksi, että tasa-arvohankkeiden oletetaan tai ainakin niiden toivotaan vaikuttavan myönteisellä tavalla oletettuun tiedonpuutteeseen ja ”vääriin” asenteisiin ruohonjuuritasolla. Kysymyksellä pyydetään itsearviointia vastaajan omien käsitysten mahdollisesta muuttumisesta hankkeen seurauksena. Kaksi oululaista vastaa, että he eivät ole osallistuneet Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeeseen. Noin puolet vastauksista on hyvin lyhyitä tyyliin ”ei” tai ”ei sanottavammin”. Pari vastaajaa kirjoittaa, että käsitys sukupuolesta ei muuttunut, mutta käsitys tasa-arvosta kylläkin. Käsitysten muuttumista tuodaan esiin nimenomaan siten, että tasajako ei enää tarkoita vastaajille tasa-arvoa, vaan olennainen kysymys on asiakkaiden tarve. Muutoin kyllä-vastaukset ovat ”uusia näkökulmia”, ”parempaa tasa-arvokehittämisen hahmottamista” ja ”faktaa sekä uusia näkemyksiä”.

Vastauksista ei voi päätellä käsitysten tai asenteiden todellista muuttumattomuutta tai muuttumista, mutta ne kertovat jotakin siitä, ovatko vastaajat edes valmiita muuttamaan käsityksiään tasa-arvohankkeen myötä. Jollekulle saattaa lisäksi olla korkea kynnyks tunnustaa käsitystensä muuttuneen. Joku uskoo käsitystensä olleen aina sellaisia kuin ne ovat hänellä olleet vasta uuden tiedon ja koulutuksen myötä. Joka tapauksessa puolet vastaajista ei usko tasa-arvokäsityksensä muuttuneen, kun taas toinen puoli toteaa näin käyneen. Saattaa olla, että vastauksiin sisältyy normatiivinen oletus ”oikein” ajattelemisesta, ja että lukuisat ei-vastaukset kertovat siitä, että omat käsitykset tai asenteet ovat vastaajien mielestä olleet jo alun perin kohdallaan. Tämän ajatuskulun mukaan tasa-arvohankkeita ei tarvita ainakaan *omien* käsitysten muuttamiseen. Tämä on sopusoinnussa tasa-arvotyön ammattilaisten havaitseman seikan kanssa: tasa-arvoa ja tasa-arvotyötä tarvitaan aina jossain muualla kuin omassa ympäristössä. Pisin vastaus tähän kysymykseen oli ehkä mielenkiintoisin:

”Käsitykseni sukupuolesta ei muuttunut, mutta suhtautuminen asioihin kyllä. Sukupuolella on merkitystä ja sen kieltäminen on typerää. Ensin epäroin erityisesti sukupuolivaikutusten arviointia, koska siitä tuli vahvasti sellainen tunne, että kyse on feministien uudesta ”hyökkäysaseesta”. Olen miehenä varmasti enemmän kiinnostunut miehen roolin vahvistamisesta erityisesti perheen arjessa ja siksi ihmettelin aluksi miksi suvauksessa korostetaan niin paljon esimerkkien kautta naissukupuolta. Omat kokemukseni isänä ovat kuitenkin osoittaneet, ettei minua arvosteta (ei yhteiskunnallisesti eikä

palveluiden tuottajan puolelta) tasavertaisena vanhempana suhteessa äitiin. Toisaalta ymmärrän myös sen, että maailma on miehille paljon helpompi ja edelleen työelämässä naisen täytyy olla paljon parempi päästäkseen samaan asemaan kuin mies (jos sittenkään). Emme ole vielä niin pitkällä tasa-arvon toteutumisessa etteikö sukupuolta pitäisi nostaa ”tikun nokkaan”. Aikanaan toivottavasti sillä ei enää niin suurta merkitystä kuin nykyään.”

Tulkitsen tämän vastaajan kertovan, että Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanke muutti hänen suhtautumisensa nimenomaan tasa-arvotyöhön. Puolustautumisen sijaan tämä miesvastaaja alkoi kokea tasa-arvotyön tärkeäksi toiminnaksi, jonka aika ei ole vielä ohitse. Varautunutta suhtautumista tasa-arvotyöhön ei pidä samastaa kielteisyydeksi tasa-arvoa kohtaan. Tämä vastaus rohkaisee pohtimaan, että ehkä myös muutos suhtautumisessa tasa-arvotyöhön tulisi ottaa yhdeksi hankkeiden onnistumisen arviointikriteeriksi.

### 7.3 Johtopäätökset

Toinen tutkimuskysymykseni oli: *minkälaisia sukupuoli-, tasa-arvo- ja valtavirtaistamiskäsityksiä kunnallisilla tasa-arvotoimijoilla on ja mikä on niiden yhteys kunnan tasa-arvopolitiikkaan ja operationaaliseen tasa-arvotoimintaan?* Olen edellä purkanut, yhdistellyt, ryhmitellyt ja tulkinnut kysymyksiin annettuja vastauksia. Niistä muodostuva kuva on niin kirjava, että on mahdotonta puhua tasa-arvon kuntatoimijoiden yhteisistä käsityksistä. On kuitenkin mahdollista hahmottaa vastaajien ryhmässä sukupuoleen ja epäsuorasti myös tasa-arvoon liittyviä käsitysten jatkumoa etenkin vastauksissa kysymyksiin 1–4. Vastaajille on määritelty vastuuta toiminnallisen tasa-arvon kehittämisestä ja heidän varassaan on paljolti se, mitä heidän kaupunkiansa tasa-arvotoiminta on. Tästä näkökulmasta keskeinen kysymys on se, missä asioissa he näkevät sukupuolella olevan merkitystä ja mihin tasa-arvotoiminnan pitää siten suuntautua. Kutsun tätä sukupuolisokeuden ja -näkemisen väliseksi jatkumoksi. Sukupuolisokeinta laitaa edustaa se, että toimija ei suostu edes pohtimaan sukupuolen huomioon ottamista. Tällainen vastaus yllättää tasa-arvotoimijoiden ryhmässä. Se on kuitenkin hyvä muistutus siitä, että viranhaltijoille määritellään monenlaisia tehtäviä, joita he eivät välttämättä haluaisi tai joille he eivät koe tarvetta. Sukupuolisokeus ei tuota tasa-arvotyötä.

Olemme tasa-arvotyössä vaikean kysymyksen äärellä: pitäisikö viranhaltijalta kysyä, haluaako hän edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa? Tasa-arvolain ja valtavirtaistamisen strategian mukaan ei pitäisi kysyä. Joka tapauksessa tutkimuksessani tämän kaltainen sukupuolisokeus edustaa tilannetta, jossa kunnallisen tasa-arvotoimijan käsitykset ovat ristiriidassa kunnallisen tasa-arvotyön periaatteiden kanssa. Lievempää sukupuolisokeutta edustaa se, että toimija on sukupuolisensitiivinen vain henkilöstöpolitiikkaan liittyvissä asioissa. Tällöin päärooliin nousee

useimmiten kuntahenkilöstön naisvaltaisuus. Miesten puuttuminen tai vähälukuisuus aiheuttaa sisäisiä ongelmia esimerkiksi huonona työilmapiirinä ja ulkoisia ongelmia esimerkiksi kasvatustyössä, jossa lapsilta puuttuu miehen malli. Miesten vähäisyys työntekijöinä tietyillä suurilla kuntatyön aloilla on kunnassa ennen kaikkea henkilöstöpoliittinen kysymys, mutta se näyttää myös toimivan jonkinlaisena siltana sukupuolisokeudesta sukupuolinäkevämpään suuntaan eli toiminnallisten sukupuoli- ja tasa-arvokysymysten pariin.

Kunnalliset tasa-arvotoimijat näkevät palveluiden käyttäjien sukupuolella olevan merkitystä muun muassa terveyspalveluissa, liikunnassa, koulutuksessa ja liikenteessä. Tällaiset palvelut pääsevät muita helpommin organisaation toiminnallisen tasa-arvotyön kohteiksi ja esimerkiksi liikuntapalvelut on suvattu noin kymmenessä kunnassa Suomessa. Sukupuolinäkevintä toiminnallinen tasa-arvotyö on silloin, kun sukupuolen merkitys kyetään laajentamaan yksilötasolta ryhmien ja lopulta koko yhteiskunnan asiaksi, esimerkiksi verorahojen oikeudenmukaiseen kohdistumiseen. Vantaa on ottanut varovaisia ensiaskeleita sukupuolitietoisien budjetoinnin suuntaan, mutta havaintoni tutkimuskunnista viittaavat siihen, että laajaan ja syvälliseen yhteiskunnalliseen sukupuolen näkemiseen ja siihen liittyviin toimenpiteisiin on niissäkin vielä hyvin pitkä matka kuljettavana.

Tasa-arvoa kysyttäessä ja kun kysymys sallii, sukupuoli alkaa jäädä vastauksista pois osin tai kokonaan sekä sanana että sisällöllisesti. Kun tasa-arvokäsityksiä tarkastellaan kiinnittämisen, kutistamisen, venyttämisen ja taivuttamisen kautta (ks. Lombardo ym. 2009, edellä), vastaukset tuovat esiin erityisesti tasa-arvon käsitteen venyttämistä. Tasa-arvon side sukupuoleen alkaa katkeilla ja tasa-arvo saa laajempia ja uusiakin merkityksiä. Erityisen mieluusti tasa-arvoon kytetään yhdenvertaisuus, jota ei kuitenkaan määritellä.

Valtavirtaistaminen merkitsee vastaajille ennen kaikkea toimintaa, ei niinkään päämäärän visiointia. Vaikuttaa myös siltä, että kunnallisen tasa-arvon toimijat eivät näe sukupuolinäkökulmalle tarvetta kaikessa toiminnassa, vaan he ikään kuin tietävät etukäteen missä kohteissa sitä tarvitaan. Tässä asiassa toimijoiden ja tasa-arvopoliitiikan välillä on ristiriita. Tämä voi myös osaltaan selittää miksi valtavirtaistaminen ei kuulu kuntatoimijoiden tasa-arvosanastoon.

Lopuksi kyselyvastaukset vahvistavat myös jo kuntavierailujeni perusteella syntynyttä käsitystäni siitä, että kunnissa on toiminnallisen tasa-arvotyön pienkulttuureja, joissa tietyt muissakin kunnissa ilmenevät seikat järjestyvät eri tavoin ja voimakkuuksin. Laitilassa sukupuoli on nainen ja mies. Henkilöstöpoliittinen näkökulma on erittäin vahva. Henkilöstön naisvaltaisuus koetaan ongelmaksi ja erityinen huoli kohdistuu poikiin ja miehiin palveluiden käyttäjinä. Oulussa kulttuuriset seikat ja

käytännössä maahanmuuttajanaiset nousevat päärooliin sukupuolen merkitystä esiin kutsuttaessa. Jo Holli ym. (2007, 82–83) havaitsivat, että kuntatoimijoiden haastatteluissa maahanmuuttajien tasa-arvo kuului tärkeisiin tasa-arvon ”alalajeihin”. Oululaisten implisiittinen viesti on toiseutta rakentava: valtaväestöllä ei tasa-arvo-ongelmia enää ole, eli tasa-arvo on nimenomaan maahanmuuttajien ongelma (ks. esim. Tuori 2012). Oulussa on lisäksi kehittynyt omaleimainen ja laajalle levinnyt käsitys toiminnallisesta tasa-arvosta alueellisen tasa-arvon takaajana. Tässä (mahdollisesti alun perin väärinymmärrykseen perustuvassa) taivutetussa käsityksessä sukupuolten tasa-arvo on vahvimmillaankin vain osakysymys toiminnallisessa tasa-arvossa, jonka olennaisin sisältö on eri alueilla asuvien ihmisten tasa-arvoisuus palveluiden käyttäjinä. Vantaalla toiminnallinen tasa-arvo(työ) on integroitu kaupungin strategiatyöhön. Tämä näkyi toiminnallisen tasa-arvon diskurssissa ja työssä kahdella tavalla. Sukupuoli kiinnitetään tai kutistetaan ennen kaikkea asiakasnäkökulmaan ja asiakkaan tarpeisiin käytössä olevan strategiamallin lokeroissa. Lisäksi muista kunnista poiketen Vantaalla on tasa-arvotoimijoiden käytössä kaksi tilanteista kieltä, jotka aktivoituvat joko perinteisenä tasa-arvopuhuntana tai NPM-kielisenä strategiapuhuntana (ks. Tuominen 2014).

Olen nyt kuvannut kuntien toiminnallista tasa-arvotyötä Suomessa sekä selvittänyt kolmen samaan tasa-arvohankkeeseen osallistuneen, mutta monin tavoin erilaisen kunnan tasa-arvotoimintaa vuosi hankkeen päättymisen jälkeen. Lisäksi olen analysoinut näiden kuntien tasa-arvotoimijoiden sukupuoli- ja tasa-arvokäsityksiä. Vastasin edellä kumpaankin tutkimuskysymykseeni ja esitän seuraavassa tutkimukseni tärkeimmät tulokset. Pyrin rakentamaan tutkimustulosteni pohjalta kuntien valtavirtaistamista kuvaavan käsitteellisen ja toiminnallisen jatkumon, jonka myötä on mahdollista hahmotella myös erilaisia tasa-arvotyön kuntaprofiileja.

## 8 SUKUPUOLITIEOTOISUUDEN JA SUKUPUOLINÄKÖKULMAN VALTAVIRTAISTAMISEN ETENEMINEN

Kunnassa pitää tapahtua monenlaisia asioita ennen kuin sen toimintaa voidaan kutsua sukupuoli- tai tasa-arvotietoiseksi. Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupunkien tasa-arvotyön tarkastelusta alkaakin hahmottua eräänlainen kunnallisen sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen polku tai kehityskaari. Ensinnäkin Suomessa on todennäköisesti yhä kuntia, joissa ei ole lakisääteistä henkilöstöpoliittista tasa-arvosuunnitelmaa eikä minkäänlaista henkilöstöpoliittista saati palveluihin liittyvää toiminnallista tasa-arvotyötä. Laitila kuului tähän joukkoon vuoteen 2010 saakka. Asiasta ei löydy akateemista tutkimusta, mutta KT Kuntatyönantajat (Kunnallinen työmarkkinalaitos) teki selvityksen kunta-alan yksiköiden (kuntien ja kuntayhtymien) henkilöstöpoliittisesta tasa-

arvosuunnittelusta ja palkkakartoituksista vuonna 2012. Lakisääteinen tasa-arvosuunnitelma on tehtävä niissä kuntayksiköissä, joissa on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää. 18 tähän joukkoon kuuluvaa kuntayksikköä ilmoitti, että niissä ei ollut tehty tasa-arvolain edellyttämää tasa-arvosuunnitelmaa (KT Kuntatyönantajat -verkkosivut, luettu 24.11.2014). On melko selvää, että näissä kunnissa valtavirtaistamiselle ei ole minkäänlaisia edellytyksiä.

Maassamme on näiden lisäksi kuntia, joissa on tehty lakisääteinen henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnitelma, ja osassa näistä kunnista esiintyy myös suunnitelmaan perustuvia henkilöstöpoliittisia tasa-arvotoimenpiteitä, vähimmillään tiettyjen asioiden tilastointia ja seuranta ja mahdollisesti lisäksi palkkatasa-arvoon liittyviä interventioita. Esimerkiksi Vantaa on ollut tällainen kaupunki ennen valtuustokaudella 2009–12 alkanutta toiminnallisen tasa-arvotyön esiinmarssia. Henkilöstöpoliittinen tasa-arvosuunnittelu ja -työ eivät saa aikaan sukupuolinäkökulmaa kaupungin palveluiden suunnitteluun, tuotantoon ja arviointiin, mutta ne luovat organisaatioon ymmärrystä siitä, että sukupuolten tasa-arvo ei ole itsestäänselvyys myöskään kuntasektorilla.

Lähtökohtaisesti viranhaltijat eivät koe sukupuolten tasa-arvolle kehittämistarpeita nykypäivän kunnallisessa toiminnassa. Asia ilmaistaan tasa-arvosuunnittelijalle tai tutkijalle niin, että sukupuolella ei ole merkitystä, sukupuolten tasa-arvo on jo saatu kuntoon, tasa-arvotyön tarve on muualla ja muut ominaisuudet kuin sukupuoli aiheuttavat ongelmia, kuten syrjintää. Sukupuolten tasa-arvoa pidetään silti perustavana ja suomalaisuuteen kuuluvana arvona, jonka kunnallinen viranhaltija haluaa ehdottomasti jakaa. Naisten ja miesten tasa-arvoon ei vaan enää tarvitse pyrkiä, koska sen nähdään jo toteutuvan Suomessa. Sukupuolen asemesta huomiota halutaan kiinnittää esimerkiksi eri-ikäisten ihmisten tai maahanmuuttajien tasa-arvoon tai yhdenvertaisuuteen.

Kuten tästä tutkimuksesta on luettavissa, kunnalliset viranhaltijat näyttävät pitävän sukupuolten tasa-arvona sitä, ettei sukupuolella ole merkitystä. Koska sukupuolella ei ole eikä saa olla merkitystä, sitä ei ole tarpeen huomioida millään tavoin. Määrällistä sukupuolittumista havaitaan, mutta sillä ei nähdä olevan merkitystä etenkin kuntatyössä tai omassa työssä; tällöin biologiaan perustuva sukupuoli (*sex*) ei joko muutu sosiaaliseksi sukupuoleksi (*gender*) tai jälkimmäisestä ei seuraa eriarvoisuutta tuottavia eroja, jotka pitäisi jotenkin huomioida esimerkiksi suunnittelussa. Koska toiminnan sukupuolistumista ei havaita, looginen loppupäätelmä on, että tasa-arvotoiminnallekaan ei ole tarvetta. Koska Suomessa kuitenkin on työelämään kiinnittyvä tasa-arvolaki, sukupuolen merkitystä työelämässä ja siten myös omassa organisaatiossa ja työyhteisössä ei voi kokonaan kiistää. Mikä sukupuolesta sitten on kunnallisille viranhaltijoille merkityksellistä?

Yksittäisten havaintojen lisäksi viranhaltijat kiinnittävät huomiota erityisesti kunta-alan työntekijöiden suureen naisvaltaisuuteen. Tämä selittää heidän mukaansa monia työelämän ilmiöitä ja ongelmia lasikatosta ja huonoista palkoista naistyöntekijöiden homososiaalisuuteen ja työilmapiiriin heikkouteen. Koska kuntatyön ja -ammattien sukupuolijakauma on viranhaltijoiden toimien ulottumattomissa, näihin asioihin ei voida vaikuttaa. Tämän verran sukupuolen merkitystä kuitenkin saa ja jopa pitää nähdä, ja kutsun tätä tilaa *sallituksi sukupuolinäkemiseksi*.

Kun toiminnallinen eli sukupuolen merkitystä muualla(kin) kuin henkilöstöpolitiikassa näkevä tasa-arvotyö saapuu kuntaan ”tuontitavarana”, se ei saavu tyhjiöön, vaan se hakee sijaa sallitun sukupuolinäkemisen tilassa. Se yritetään torjua erilaisin argumentein ja keinoin: tasa-arvotyötä vähätellään ja pilkataan, sille ei nähdä olevan tarvetta, asian ei katsota kuuluvan ainakaan itselle ja lähes kaikki muut asiat tuntuvat olevan sitä tärkeämpiä. Viimeksi mainittua seikkaa on kutsuttu tasa-arvotutkimuksessa myös tasa-arvon väistämisvelvollisuudeksi (Skjeie & Teigen 2005; ks. myös Saari 2012, 196). Valtavirtaistajiksi päätyvät viranhaltijat ovat tässä mielipideilmastossa altavastaajia ja heidän on vakuutettava muut toiminnallisen tasa-arvon ja tasa-arvotyön tärkeydestä. He joutuvat aluksi akanvirtaan matkalla valtavirtaan. Tuloksellinen toiminnallinen tasa-arvotyö saa aikaan koulutusta ja ymmärrystä sukupuolen merkityksestä ”yllättävissä” asioissa, virallisia päätöksiä toiminnallisen tasa-arvotyön jatkumisesta ja joskus myös sukupuolivaikutusten arviointia, josta saattaa myös seurata sukupuolitietoisia muutoksia palvelutoimintaan.

Henkilöstöpoliittinen näkökulma säilyy kuitenkin ensisijaisena. Tämä näkyy tutkimukseni mukaan kunnissa siten, että huomio kiinnittyy ensin siihen, miten henkilöstön sukupuoli vaikuttaa asiakaspalvelussa. Laitilassa hankkeeseen ja toiminnalliseen tasa-arvotyöhön suostuttiin sillä ehdolla, että henkilöstöpoliittinen toiminta saadaan kuntoon; laitilalaiset toimijat myös korostivat hankkeen jälkeenkin juuri henkilöstön sukupuolen merkitystä asiakaspalvelussa. Toiminnallinen tasa-arvonäkökulma ja -työ saavat aikaan tuloksia: esimerkiksi Oulun liikuntapalveluiden sukupuolitietoinen toimintatapa sai alkunsa suomalaisittain varhain. Tulokset eivät kuitenkaan vedä mukaansa seuraajia, vaan pikemminkin niitä käytetään osoituksena siitä, että mitään ei enää tarvitse tehdä. Jos sukupuolella katsotaan olevan merkitystä vain tietyissä asioissa, joissa on jo saavutettu tuloksia, ei tasa-arvotyön jatkamiselle luonnollisestikaan nähdä enää olevan tarvetta. Myös Vantaan suunnitelmalliset suvaukset toivat esiin monenlaisia asioita ja kehittämistarpeita, mutta johtivat välittömiin muutoksiin vain joissakin asioissa ja palveluissa (vrt. tämän tutkielman prologi).

Entä toimijat ja toiminnan jatkuminen? Tasa-arvohankkeen tai muun intensiivijakson jälkeen toiminnallinen tasa-arvotyö lepää muutaman vastuuihmisen varassa. He ovat tietoisia jatkuvuuden

ongelmasta ja he yrittävät pitää toiminnallista tasa-arvotyötä hengissä. Tämä merkitsee suunnittelua, joka johtaa lisäsuunnitteluun (Laitila), suunnittelua ja peruskoulutuksia (Oulu) tai suunnittelua, joka ei hevin konkretisoidu strategiadokumenteista enää toiminnaksi (Vantaa). Päätökset saavat aikaan lähinnä suunnittelua, joka johtaa yhä uudelleen samaan toimintaan, etenkin koulutuksiin, ja sitten suunnitellaan lisää. Keskeiseksi asiaksi muodostuu itse tasa-arvotyö, joka alkaa edustaa tulosten puuttuessa myös toiminnan tavoitetta, tasa-arvoa.

EU:n ja Suomen tasa-arvopolitiikka, tasa-arvohankkeet ja tasa-arvoammattilaiset kutsuvat kuntien palveluihin liittyvää tasa-arvotoimintaa valtavirtaistamiseksi. Kunnissa tällaista termiä ei käytetä. Niissä puhutaan tasa-arvotyöstä ja suvaamisesta, ja esimerkiksi Vantaalla kaikkea kuviteltavissa olevaa tasa-arvoon liittyvää toimintaa kutsutaan suvaamiseksi. Olemme tärkeän kysymyksen äärellä: onko esimerkiksi Laitilassa, Oulussa ja Vantaalla tapahtuva toiminnallinen tasa-arvotyö valtavirtaistamista? Valtavirtaistamisen ydinajatus on *kaikki*: se on kaikkien asia, mukana kaikessa toiminnassa ja toiminnan kaikissa vaiheissa. Tällaista toimintafilosofiaa ei tarkastelemisani kunnissa ollut vuonna 2013. Vantaalla tosin toiminnallista tasa-arvotyötä odotetaan julki lausutusti kaikilta toimialoilta. Siellä vahva tasa-arvopolitiikka on kuitenkin selvästi törmännyt toimeenpanon ongelmiin. Niin ikään tutkimieni kuntien toiminnallista tasa-arvotyötä (ja valtavirtaistamista) vastuulleen saaneet viranhaltijat vaikuttivat tietävän etukäteen, millä aloilla ja missä asioissa sukupuolella on merkitystä. Tämä on ristiriidassa valtavirtaistamisen idean kanssa. Vantaallakin ”suvataan” vain asioissa, jotka ovat päässeet jonkinlaisen intuitiivisen tasa-arvorelevanssin esiseulonnan läpi.

Koska kunnissa tasa-arvotoiminnasta ei puhuta valtavirtaistamisena ja *kaikkein* ei edes pyritä, olisi perusteltua todeta, että valtavirtaistamista ei niissä ole, mutta tasa-arvotyötä ja tuloksiksi kutsuttuja tekoja kylläkin. Kuitenkin EU ja Suomen valtio ovat sitoutuneet nimenomaan valtavirtaistamisen strategiaan, josta suomalaisille kunnille ei anneta vapautusta. On myös mahdollista, että esimerkiksi tulevien tasa-arvoa koskevien lainsäädännöllisten muutosten myötä kuntien toiminnallinen tasa-arvotyö muuttuu ja kehittyy suuntaan, jossa nykyisen kaltainen toiminta on luontevaa nähdä valtavirtaistamisen edellytysten luomisena tai jopa varhaisena valtavirtaistamisena. Tässä tapauksessa kunnallisesta valtavirtaistamisesta voidaan aikanaan kertoa sekä paikallinen että ylipäänsä kunta-alan valtavirtaistamisen laajeneva ja syvenevä kehityskertomus.

Hahmotin Laitilan, Oulun ja Vantaan tasa-arvotoimijoiden sukupuoli- ja tasa-arvokäsityksistä käsitteellisiä ja niiden myötä toiminnallisia jatkumoit, joissa toista päätä edustaa sukupuolisokeus ja toista päätä sukupuolinäkeminen. Ruotsalainen Eva Wittbom (2009, 22–23) on kuvannut



sukupuolitietoisuuden prosessin kehittymistä tutkimuksessa neljänä portaana. Ensimmäisellä portaalla tutkimuksesta puuttuu tietoisuus sukupuolesta, jolloin sen voi määritellä sukupuolisokeaksi. Porrasta ylempänä oivalletaan sukupuolianalyysin puuttuminen ja aletaan esittää kriittisiä sukupuoleen liittyviä kysymyksiä. Tämä vie portaalle, jolla naisten olosuhteisiin liittyvää tutkimusta lisätään olemassa oleviin sukupuolisokeisiin tutkimuksiin, joissa mies on kyseenalaistamaton normi. Ylimmällä, neljännellä portaalla sukupuoli integroidaan teoreettisesti kattavasti tutkimusaiheen ydinkysymysten analyysiin. Karin Sjöberg (2011, 68) rinnastaa Wittbomin kuvaaman kehityksen -sukupuolisokeuden, sen kyseenalaistamisen kriittisesti, naisten näkemisen miehisen normin lisänä ja sukupuolen valtavirtaistamisen toteuttamisen – tasa-arvotyöhön ja toteaa, että Ruotsissa hänen tuntemassaan kuntavaltavirtaistamistyössä on saavutettu lisääntynyttä sukupuolitietoisuutta, mutta valtavirtaistuneisiin työpaikkoihin on vielä matkaa kuljettavana. Omat havaintoni Laitilasta, Oulusta ja Vantaalta ovat samansuuntaisia kahdella ensimmäisellä portaalla. Nämä kolme kuntaa ovat päässeet sukupuolinäkemisen jatkumolla sukupuolitietoisuuden puuttumisesta tai sukupuolisokeudesta henkilöstön sukupuolijakaumaan ja siitä toiminnalliseen tasa-arvotyöhön. Tämä työ on haastanut sallitun sukupuolinäkemisen ja onnistunut siinä vaihtelevasti. Suurin saavutus on tasa-arvotoimijoiden mukaan se, että sukupuolesta ja sen merkityksestä saa puhua.

Pohjanlahden tällä puolen Wittbomin portaat kuitenkin päättyvät omassa tutkimuksessani tähän, sillä en hahmota tuntemieni kuntien toiminnallisessa tasa-arvotyössä naisten lisäämistä miehiseen normiin tai assimilaatiota, jossa pyritäisiin esimerkiksi siihen, että naiset saataisiin palveluiden käytössään toimimaan miestapaisesti. Suomalaisten kuntien toiminnallinen tasa-arvotyö ei välttämättä ole tai ole vielä ollut tällaista tai se on ehkä kohdistunut asioihin, joissa assimiloinnin havaitseminen on vaikeaa. Havaitsin kuitenkin kaikissa kunnissa toistuvia merkkejä siitä, että toiminnallinen tasa-arvotyö saa hyväksyntää sitä paremmin, mitä enemmän siinä nostetaan esiin poikien ja miesten tasa-arvovajeita ja puututaan niihin. Kuten jo edellä totesin, tutkimuskunnissani ei ole päästy valtavirtaistamiseen käsitteen syvimmissä merkityksessä. Tasa-arvotoimijoiden mukaan sukupuolitietoisuus kuitenkin on lisääntynyt, ja samaa voi päätellä tasa-arvotyötä koskevista päätöksistä ja yksittäisistä muutoksista palveluihin Laitilassa ja Vantaalla. Ehkä kuntien nykyistä toiminnallista tasa-arvotyötä olisikin parempi luonnehtia sukupuolitietoisuuden kasvattamiseksi valtavirtaistamisen sijasta.

Tutkimukseni tulokset ja kaikki edellä sanottu alkavat muotoutua ja yhdistyä vielä yhdeksi jatkumoksi, jota voisi kutsua kuntatyön näkökulmasta sukupuolitietoisuuden lisääntymiseksi tai tasa-arvopolitiikan näkökulmasta sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kehittymiseksi. Mitä

siihen tarvitaan? Ensinnäkin sukupuolen merkityksen tunnustavaa tasa-arvopoliittista suunnittelua, joka koostuu henkilöstöpoliittisesta (sisäisestä) ja toiminnallisesta (ulkoisesta) näkökulmasta. Suunnittelun olemassaolo on todennettavissa luottamushenkilöelinten ja viranhaltijoiden päätöksistä sekä toiminnallisella puolella siitä, että viranhaltijoille määrätään vastuuta toiminnallisen tasa-arvotyön kehittämisestä. Tämän jälkeen tarvitaan tasa-arvoon liittyvää toimintaa, kuten tasa-arvohankkeita, -koulutusta ja yhteistyötä sekä organisaation sisällä että muiden tasa-arvoalan toimijoiden kanssa. Suunnittelu ja toiminta limittyvät toisiinsa ja toiminta voi myös edeltää tai vauhdittaa päätöksiä. Toiminta vaatii toimijoita, jotka voidaan kuntasektorilla jakaa luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin, jos kohta kummankin ryhmän sisällä on toiminnassa suurta määrällistä ja laadullista vaihtelua ja kummassakin ryhmässä tietyt yksilöt saavat kantaakseen muita suuremman vastuun.

Jotta sukupuolitietoisuuden voi havaita lisääntyvän tai valtavirtaistamisen etenevän, toiminnan pitää edetä tai ainakin pysyä jollakin tasolla. Jatkuvuus on tasa-arvotoimijoiden keskuudessa tiedostettu ongelma ja avainhenkilöiden poistuminen saattaa muuttaa kunnan tasa-arvotyötä suurestikin; niin ikään toiminnallisen tasa-arvotyön käynnistäminen on vahvasti yksittäisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden varassa. Nämä kaikki tekijät vaikuttavat yhdessä ja erikseen, ja ne ovat edellytyksiä sukupuolitietoisuuden ja valtavirtaistamisen etenemiseen. Niiden lisäksi hahmotan vielä kaksi etenemiseen tai kehittymiseen vaikuttavaa tekijää, jotka ovat määriteltävissä kunnan keskeisten tasa-arvotoimijoiden sukupuoli- ja tasa-arvokäsitysten pohjalta.

Ensinnäkin sukupuolisokeuden aste osoittaa, missä asioissa sukupuolella nähdään olevan merkitystä kunnallisessa palvelutoiminnassa. Tällä on puolestaan vaikutusta siihen, mitkä asiat otetaan tasa-arvotyön kohteeksi ja etenemisen kannalta erityisen kriittinen kohta on se, päästäänkö toiminnassa henkilöstöön liittyvää, sallituksi sukupuolinäkemiseksi kutsumaani tilaa pitemmälle. Toiseksi toiminnan kehittymiseen vaikuttaa käsitys sukupuolesta eli se, lähdetäänkö mies ja nainen -jakoa monipuolistamaan. Tasa-arvon määrittelyllä puolestaan on vaikutuksensa siihen, mikä paino sukupuolelle ylipäänsä annetaan sukupuolten tasa-arvoa laajemman tasa-arvon tai yhdenvertaisuuden puolesta tehtävässä työssä.

Kerroin edellä suunnittelun, toiminnan, toimijoiden, jatkuvuuden, sukupuolisokeuden asteen sekä sukupuolen ja tasa-arvon määrittelyiden kytköksistä toisiinsa. Näiden tekijöiden pohjalta on mahdollista hahmotella kehitystä, jossa kuntien toimintaan kehittyy ensin sukupuolitietoisuutta. Se on edellytys toiminnalliselle tasa-arvotyölle, joka onnistuessaan saa aikaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen kaikkeen toimintaan. Esitän seuraavassa tämän prosessin taulukkomuodossa.

Alla olevassa taulukossa kehityksen vaiheilla ei välttämättä ole jyrkkiä rajoja, mutta tietyillä kriteereillä yksittäinen kunta pääsee eteenpäin ensin nolatilanteesta siihen, että valtavirtaistamiselle on edellytyksiä ja vielä edemmäksi siihen, että toiminta täyttää jo valtavirtaistamisen tunnusmerkkejä. Valtavirtaistunut kunta on ideaali, johon ei välttämättä koskaan päästä, mutta käsite kuvaa taulukossa sitä tavoitetta, mihin valtavirtaistamisen strategia pyrkii. Se myös muistuttaa toimijoita siitä, että työtä on aina jäljellä.

Taulukko 1. Sukupuolitietoisuuden ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen eteneminen

	Sukupuoli-tietoisuutta ja valtavirtaistamista ei ole	Sukupuolitietoisuutta ja edellytyksiä valtavirtaistamiselle on saatu aikaan	Toiminta täyttää jo valtavirtaistamisen tunnusmerkkejä	Valtavirtaistunut kunta
Henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen <b>tasa-arvosuunnittelu</b> + tasa-arvotyöhön liittyvät päätökset	Ei ole.	Henkilöstöpoliittinen suunnitelma sekä siihen liittyviä toimenpiteitä. Toiminnallisella puolella ei ehkä vielä suunnittelua tai henkilöstöpoliittista ja toiminnallista näkökulmaa ei eroteta toisistaan.	Henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen suunnitelma sekä niihin perustuvia päätöksiä ja toimenpiteitä.	Erillisten suunnitelmien ja päätösten sijasta tai ohella sukupuoli ja tasa-arvo ovat suunnitelmallisesti mukana kaikessa työssä.
Tasa-arvoon liittyvä <b>toiminta</b> : koulutukset, hankkeet, yhteistyö yms.	Ei ole.	Toimintaa henkilöstöpoliittisten toimintojen yhteydessä ja ehkä tietoisuutta toiminnallisen tasa-arvotyön olemassaolosta.	Sekä henkilöstöpoliittiseen että toiminnalliseen tasa-arvoon liittyvää tavoitteellista toimintaa.	Jatkuvaa ja laajaa tavoitteellista toimintaa ja seurantaa & arviointia.
<b>Toimijuus</b> : luottamushenkilöt ja viranhaltijat	Ei toimijoita tai mahdollisesti yksittäisiä yrityksiä ilman vastakaikua.	Mahdollisesti tasa-arvotoimikunta tai -ryhmä. Yksittäisiä tekoja (esim. liikunnan suvaus).	Mahdollisesti tasa-arvotoimikunta, lisäksi muitakin toimijoita ainakin teoriassa.	Tasa-arvo on virallisesti ja käytännössä kaikkien ja jokaisen asia.
Tasa-arvotoiminnan <b>jatkuvuus</b> tai eteneminen	Toimintaa ei ole.	Henkilöstöpoliittisia rutiineja, puhetta ilman toimintaa ja yrityksiä saada aikaan toiminnallista tasa-arvotyötä.	Julki lausuttu pyrkimys kohti valtavirtaistamista ja toimintaa, esim. suvauksia.	Mukana kaiken toiminnan arkipäivässä.
<b>Sukupuolisokeuden</b> aste	Täydellinen.	Sukupuolen merkitys nähdään omaan henkilöstöön liittyvänä asiana. Kriittinen kohta sallittu sukupuolinäkeminen.	Sallittu sukupuolinäkeminen, mutta toiminnallinen tasa-arvotyö on haastanut sen niin, että sukupuolesta saa puhua muutenkin.	Sukupuolinäkevä toimintakulttuuri.
<b>Sukupuolen ja tasa-arvon määrittelyt</b>	Mies ja nainen. Tasa-arvo on jo saavutettu ja sukupuolella ei ole merkitystä omassa toiminnassa.	Mies ja nainen, mutta jako ei ole ongelmaton. Sukupuolten tasa-arvon sijasta tärkeämpiä ovat yhdenvertaisuuskysymykset (etenkin etninen tausta ja ikä).	Sukupuoli on mies ja nainen, mutta asia on moniulotteinen. Pyrkimyksiä yhdistää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö ilman niiden vastakkainasettelua.	Moniperusteinen/ intersektionaalinen toimintatapa, joka ei laiminlyö sukupuolen merkitystä.

Taulukko toimii myös työkaluna. Vaakasuorilla riveillä yksittäinen kunta voi arvioida omaa toimintaansa ja tilannettaan matkalla valtavirtaistumisen ideaalia kohti. Taulukkoa voi myös lukea pystysuoraan, jolloin on mahdollista hahmotella yksittäisten kuntien tasa-arvotyön luonnetta tai profiilia. Esimerkiksi Laitila oli sukupuolitietoisuutta ja valtavirtaistamista vailla ennen Valtavirtaistaminen käytäntöön -hanketta 2010–12, mutta pääsi hankkeen myötä nopeasti aimo harppauksen sukupuolitietoisuuden toiminnan ja valtavirtaistamisen edellytysten kehittämisen tielle. Myös Oulussa oli havaittavissa sukupuolitietoisuutta ja edellytyksiä valtavirtaistamiselle vuonna 2013. Määrätietoinen kehittäminen Vantaalla valtuustokaudella 2009–12 sai aikaan toimintaa, joka alkaa täyttää valtavirtaistamisen tunnusmerkkejä. Valtavirtaistuneeseen kuntaan on sielläkin kuitenkin vielä pitkä matka. Eteneminen ei ole tasaista ja jollakin osa-alueella saattaa tulla myös takaiskuja. Nopean kehityksen (Laitila) lisäksi mahdollista on myös kehityksen katkos (Oulu) ja hidastuminen (Vantaa). Niin ikään taantuminen on mahdollista esimerkiksi siksi, että valtavirtaistamista on olemassa vain periaatteen tasolla ja retoriikkana (Vantaa).

## 9 LOPUKSI

Suomessa on kuntia, joissa on kuntapalveluiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin liittyvää toimintaa, jota voi kutsua sukupuolitietoisuuden kasvattamiseksi, toiminnalliseksi tasa-arvotyöksi tai sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi. Tällä toiminnalla on vaikutuksia toisaalla palveluiden käyttäjiin yksilöinä ja ryhminä ja toisaalla koko yhteiskuntaan. Toiminta samanaikaisesti sekä toteuttaa, että luo tasa-arvopolitiikkaa. Tasa-arvopolitiikka on olennainen osa hyvinvointivaltiota, ja hyvinvointivaltion toteuttamisessa kunnat ovat avainasemassa.

Suomen valtiollinen tasa-arvopolitiikka ja kunnat kohtaavat toisensa toiminnallisen tasa-arvotyön ja valtavirtaistamisen saralla lähinnä vain rakennerahastoihin pohjautuvissa hankkeissa. Tuolloinkin toiminnallista tasa-arvoajattelua viedään kuntiin jonkin kolmannen osapuolen, kuten tasa-arvoalan asiantuntijayritysten tai Kuntaliiton välityksellä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 todetaan, että ”(v)iime vuosina tasa-arvo-osaamista kunnissa ja aluehallinnoissa on määrätietoisesti kehitetty” (ks. liite 1). Kuntien osalta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaksi ESR-tasa-arvohanketta tavoitti yhteensä kuusi kuntaa Suomen 320 kunnasta. Se on vähän ja näissä hankekunnissakin toiminnallinen tasa-arvotyö kohtaa monenlaisia ongelmia. Kuntien toimintaa ei myöskään voi kritiikittä määritellä valtavirtaistamiseksi, sillä kaikki tasa-arvotyö ei sitä ole. Tuotettujen oppaiden ja kehitettyjen toimintatapojen tehokas käyttöönotto kunnissa on varmistettu sillä, että oppaat ovat saatavilla internetistä. Tällainen varmistaminen lähtee oletuksesta, että kunnat tietävät valtavirtaistamisen olemassaolosta ja velvoitteesta. Lisäksi hallituksen tasa-arvopolitiikka

olettaa vähintäänkin implisiittisesti, että toiminnallisella tasa-arvotyöllä on kunnissa paitsi kysyntää myös toimijoita, jotka tarvitsevat ja käyttävät tasa-arvohankkeissa kehitettyjä opaskirjoja. Näin ei välttämättä ole. Kuntalähtöisestä näkökulmasta sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kunnissa pitäisikin selvittää kaikille kunnille ja saada aikaan dialogi kunnallisten ja valtiollisten tasa-arvotoimijoiden välille.

Risto Heiskala ja Anu Kantola (2010, 124–125) kutsuvat valmentajavaltioksi sitä uutta järjestelmää, johon Suomessa on päädytty hyvinvointivaltiollisen yhteiskuntasopimuksen rapautumisen myötä. Valmentajavaltion keskeisiä piirteitä ovat yrityssektorin aktivoituminen, puoluejärjestelmän ohjelmallinen kriisi sekä virkamiehistön ja valmistelukoneiston aktiivisuus ja ministeriöiden strategisen työn kehittäminen. Kunnissa on tapahtunut samaa kehitystä ja mielestäni ”valmentajavaltiolle” tyypilliset piirteet näkyvät paitsi valtiolisessa myös kunnallisessa tasa-arvotyössä. Kunnissa suuret ikäluokat, kunnanisät ja pienipalkkaiset naistyöntekijät, rakensivat universaaleja palveluita, jotka edistivät ja edustivat pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasa-arvoa. 1990-luvun muutokset, kuten lama, markkinaorientaation vahvistuminen, EU-jäsenyys ja maahanmuuttajiin liittyvät kysymykset muuttivat kaiken, eikä vanhaan ole enää paluuta, ei rahoituksessa eikä myöskään sukupuolten tasa-arvoon tähtäävässä politiikassa ja työssä. Nyt suuret ikäluokat ovat eläköityneet, yhtenäiskulttuuri on hajonnut, yksilöllistyminen on vallannut alaa ja kunnat ovat uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen (*new public management, NPM*) temmelyskenttiä projekteineen, kumppanuuksineen, kilpailutuksineen, kaupunkistrategioineen, tulostittareineen, tulokortteineen ja evaluointeineen. Tasa-arvotyön on sopeuduttava näihin muutoksiin.

”Valmentajakunnassa” tasa-arvo(työ) on sitä, että valmentajavaltion toiminnan seurauksena tasa-arvoon erikoistuneet yritykset tuovat sukupuolinäkökulman kuntaan innovaationa. Onnistuneena tasa-arvotyönä pidetään sitä, että sukupuoli ja tasa-arvo sijoitetaan uuden julkisjohtamisen strategiaan, kalustoon ja kieleen tavalla, joka ilmaisee sukupuolen ja tasa-arvon huomioimisesta koituvan taloudellisen hyödyn. Tämä tehdään tasa-arvohankkeiden avulla ja mikä merkittävintä, nimenomaan viranhaltijat tekevät sen. Heidän odotetaan neutraalin hallinnollisesti ja ilman ristiriitoja ikään kuin tuunaavan palvelut tasa-arvoisiksi, mitä se sitten missäkin asiayhteydessä tarkoittaa. Tässä he eivät kuitenkaan pääse kovin pitkälle ilman politiikkaa, jota he eivät tee eivätkä edes saa tehdä. Onkin kiinnostavaa seurata, missä vaiheessa ja miten politiikka palaa kunnalliseen tasa-arvotyöhön jos se on ylipäänsä sinne palatakseen. Valmentajavaltiossa ja -kunnassa on myös tärkeää kysyä sitä, kenelle ja mille taholle vastuu sukupuolten välisen tasa-arvon politiikasta ja toimenpiteistä kuuluu. Valtavirtaistaminen kuuluu kaikille, mutta jonkun tahon on se käynnistettävä

ja ylläpidettävä. Voidaanko se ulkoistaa? Suuret kuntauudistukset tuovat tähän kysymykseen vielä oman lisänsä.

Tutkimuskohteena kunnallinen tasa-arvotyö, henkilöstöpoliittinen ja toiminnallinen, on jäänyt valtiollisen tasa-arvopolitiikan varjoon. Ensimmäiseksi tarvittaisiin kartoitusta siitä, kuinka monessa kunnassa on tasa-arvotyötä, mitä niissä tehdään ja millaisia ovat Suomen kuntien lakisääteiset tasa-arvosuunnitelmat. Onko niissä mukana päätöksentekoon ja palveluihin liittyvä toiminnallinen näkökulma? Miten ne laaditaan ja onko kuntalaisilla ja kansalaisjärjestöillä mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten niiden pohjalta toimitaan sukupuolten tasa-arvon hyväksi? Lisäksi kuntien toiminnallisen tasa-arvotyön laadullinen tutkiminen laajentaisi olennaisesti kuvaa valtavirtaistamisesta, joka nyt nähdään vain valtiollisena periaatteena ja toimintana. Myös omassa tutkimuksessani esiin nousevat asiat kaipaivat lisätutkimusta. Olisi ensiksikin kiinnostavaa seurata pitkällä aikajaksolla mitä Laitilassa, Oulussa ja Vantaalla tehdään esimerkiksi kolme, viisi ja kymmenen vuotta Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen jälkeen. Yleisemmällä tasolla kiinnostavia jatkokysymyksiä olisi enemmänkin. Mitkä kohteet läpäisevät sukupuolineutraaliuden palomuurin ja miksi jokin asia pääsee tasa-arvopohdinnan kohteeksi, mutta jokin toinen asia ei? Mihin perustuu toimijoiden tasa-arvotyön kohteiden valintaa määrittävä esiymmärrys siitä, missä asioissa sukupuolella on merkitystä? Millaista on kuntasektorin tasa-arvotyön diskurssitaituruus ja mihin asioihin ja kokonaisuuksiin sukupuoli kiinnittyy sen avulla nykypäivän ”valmentajakunnassa”?

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Alasuutari, Pertti (1996) *Erinomaista rakas Watson*. Helsinki: Hanki ja jää.

Alasuutari, Pertti (2001) *Johdatus yhteiskuntatutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus.

Anttonen, Anneli & Henriksson, Lea & Nätkin, Ritva (toim.) (1994) *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino.

Brunila, Kristiina (2009) *Parasta ennen. Tasa-arvotyön projektitapaistuminen*. Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 222. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Bryman, Alan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: University Press.

Callerstig, Anne-Charlott (2011) *Implementing gender policies through gender training*. Teoksessa Kristina Lindholm (toim.) *Gender Maistreaming in Public Sector Organisations*. Lund: Studentlitteratur, 167–187.

Euroopan neuvosto (1998) *Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS)*. Strasbourg.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–15 (2012) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2012: 10.

Heiskala, Risto & Kantola, Anu (2010) *Vallan uudet ideat. Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan*. Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.) *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.

Holli, Anne Maria (2003) *Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland*. Acta Politica 23. Helsinki: Helsinki University Press.

Holli, Anne Maria (2007) *Sukupuolikiintiöiden vaikutukset kunnissa*. Teoksessa Anne Maria Holli, Eeva Luhtakallio & Eeva Raevaara *Sukupuolten valta/kunta – politiikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Tampere: Vastapaino, 33–85.

Holli, Anne Maria & Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (2007) *Sukupuolten valta/kunta – politiikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Tampere: Vastapaino.

Holli, Anne Maria (2012) *Kriittisiä näkökulmia tasa-arvon tutkimukseen*. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (toim.) *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 73–96.

Julkunen, Raija (1999) *Sukupuoli, työ, hyvinvointivaltio. Suomi vertailussa*. Teoksessa *Suomalainen nainen*. Helsinki: Otava, 79–100.

Julkunen, Raija (2010) *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.

- Kuula, Arja (1999) Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.
- Leinonen, Minna & Otonkorpi-Lehtoranta, Katri & Ylöstalo, Hanna & Heiskanen, Tuula (2012) Feministinen toimintatutkimus ja tutkijan rooli. *Naistutkimus-Kvinnoforskning* 4/2012, 5–16.
- Liljeström, Marianne (2004) Feministinen metodologia – mitä se on? Teoksessa Liljeström, Marianne (toim.) *Feministinen tietäminen. Keskustelua metodologiasta*. Tampere: Vastapaino, 9–21.
- Lombardo, Emanuela & Meier, Petra & Verloo, Mieke (2009) Stretching and bending gender equality: A discursive politics approach. Teoksessa Emanuela Lombardo & Petra Meier & Mieke Verloo (toim.) *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policymaking*. Lontoo & New York: Routledge, 1–18.
- Nilsson, Lina & Trollvik, Marie (2011) The paradoxes of the project form. Teoksessa Kristina Lindholm (toim.) *Gender Mainstreaming in Public Sector Organisations*. Lund: Studentlitteratur, 73–89.
- Rantalaiho, Liisa (1997) Contextualising gender. Teoksessa Liisa Rantalaiho & Tuula Heiskanen (toim.) *Gendered practices in working life*. UK: Macmillan Press Ltd, 16–30.
- Reason, Peter & Bradbury, Hilary (2006) Introduction: Inquiry and Participation in Search of a World Worthy of Human Aspiration. Teoksessa Peter Reason & Hilary Bradbury (toim.) *Handbook of Action Research*. London: Sage, 1–12.
- Rees, Teresa (2005) Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics* 7:4, 555–574.
- Ronkainen, Suvi & Pehkonen, Leila & Lindblom-Ylänne, Sari & Paavilainen, Eija (2011) *Tutkimuksen voimasanat*. Helsinki: WSOYpro.
- Saari, Milja (2012) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen tasa-arvopolitiikan strategiana. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (toim.) *Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen*. Helsinki: Gaudeamus, 175–197.
- Sjöberg, Karin (2011) Change in the line or alongside. Teoksessa Kristina Lindholm (toim.) *Gender Mainstreaming in Public Sector Organisations*. Lund: Studentlitteratur, 59–71.
- Skjeie, Hege & Teigen, Mari (2005) Political Constructions of Gender Equality: Travelling Towards ... A Gender Balanced Society? *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 13:3, 187–197.
- Squires, Judith (2007) *The New Politics of Gender Quality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Squires, Judith (2010) Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. Teoksessa Mona Lena Krook & Sarah Childs (toim.) *Women, Gender, and Politics: A Reader*. Oxford: Oxford University Press, 283–289.



Sulkunen, Pekka (1998) Johdatus sosiologiaan – käsitteitä ja näkökulmia. Porvoo: WSOY.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Tuominen, Meija (2014) ”Sukupuolivaikutusten arvioinnilla voimme kohdistaa niukat resurssit tehokkaammin.” Vantaan kaupungin tasa-arvokehittäjät perustelevat sukupuolinäkökulman hyötyjä. Julkaisematon kandidaatintyö. Sukupuolentutkimus. Tampereen yliopisto.

Tuori, Salla (2012) Monikulttuurisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo. Teoksessa Johanna Kantola, Kevät Nousiainen & Milja Saari (toim.) Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Helsinki: Gaudeamus, 271–283.

Vilka, Hanna (2007) Tutki ja havainnoi. Helsinki: Tammi.

Walby, Sylvia (2011) The Future of Feminism. Cambridge: Polity.

Wittbom, Eva (2009) Att spränga normer. Om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering. Stockholm: Stockholms universitet.

## **Suomen säädöskokoelma**

Suomen perustuslaki 731/1999.

Tasa-arvolaki 609/1986. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta.

Yhdenvertaisuuslaki 21/2004.

<http://www.finlex.fi/fi/>

Hallituksen esitys tasa-arvolain muuttamisesta 195/2004

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040195>

## **Verkkojulkaisut**

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2012–2015 väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:30. Viitattu 1.11.2014.

Helsingin kaupungin henkilöstöraportti 2012, [www.hel.fi](http://www.hel.fi):

Sukupuolijakauma toimialoittain 31.12.2012

[http://www.hel.fi/static/helsinki/raportteja/Henkil%C3%B6st%C3%B6raportti%202012\\_khs%202013.pdf](http://www.hel.fi/static/helsinki/raportteja/Henkil%C3%B6st%C3%B6raportti%202012_khs%202013.pdf) Viitattu 1.11.2014.

Naiset ja miehet Suomessa (2014) Tilastokeskus.

[http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti\\_namisu\\_201400\\_2014\\_10367\\_net\\_p2.pdf](http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_namisu_201400_2014_10367_net_p2.pdf) Viitattu 8.8.2014.

Pikkala, Sari (2011) Parasta naisille? Kuntaliitokset ja naisten edustus kuntien johdossa. Suomen Kuntaliitto: Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 7.

[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2518](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2518) Viitattu 1.9.2014.

Sukupuolisilmäläsit käytössä (2009) Käsikirja ministeriöiden tasa-arvotyön tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

[http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/\\_julkaisu/1438518](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/_julkaisu/1438518) Viitattu 10.8.2014.

Säkijärvi, Maija & Mustakallio, Sinikka & Haataja, Marja-Leena & Leinonen, Eija & Tanhua, Inkeri & Sevelius, Pia (2011) Tasa-arvosta laatua ja vaikuttavuutta julkiselle sektorille. Opas kuntien ja valtion alue- ja paikallishallinnon palveluihin ja toimintoihin.

[http://www.minna.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=8427be4a-e85e-4995-b370-8ec6f719868e&groupId=10136](http://www.minna.fi/c/document_library/get_file?uuid=8427be4a-e85e-4995-b370-8ec6f719868e&groupId=10136) Viitattu 5.9.2014.

Tanhua, Inkeri & Leinonen, Eija (2011) Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kunnissa ja valtionhallinnossa. Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen alkukartoitus. Helsinki ja Oulu. Verkkojulkaisu. <http://www.sosiaalikehitys.com/valtavirtaistaminen-kaytantaan/alkukartoitus-sukupuolinaekoekulman-valtavirtaistamisesta-kunnissa-ja-valtionhallinnossa>

Viitattu 10.10.2014.

Vantaan hyvinvointikatsaus 2010. Lapset ja nuoret. Vantaan kaupunki, sivistystoimi 2010:

[https://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/67259\\_Hyvinvointikatsaus\\_2010\\_2\\_.pdf](https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/67259_Hyvinvointikatsaus_2010_2_.pdf) Viitattu 15.9.2014.

Vantaan kasvatus- ja koulutuspoliittinen ohjelma 2011–16. Vantaan kaupunki, sivistystoimi 2011:

[https://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/70018\\_kako\\_web\\_9\\_9\\_11.pdf](https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/70018_kako_web_9_9_11.pdf) Viitattu 15.9.2014.

Vantaa vanhenee viisaasti. Vantaan ikääntymispoliittinen ohjelma 2010–15. Vantaan kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi 2010:

[https://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/69123\\_Vantaa\\_vanhenee\\_viisaasti\\_2010-2015.pdf](https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/69123_Vantaa_vanhenee_viisaasti_2010-2015.pdf) Viitattu 15.9.2014.

## Verkkosivut

Tutkielman prologi:

Vantaalla on kehitetty uusia tasa-arvon palvelumuotoja, KuntaTV 14.1.2013

[www.kunta.tv/web/guest?fileId=146206](http://www.kunta.tv/web/guest?fileId=146206) (Viitattu 1.9.2014)

The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), [www.ccre.org](http://www.ccre.org):

Eurooppalainen peruskirja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta paikallistasolla

<http://www.charter-equality.eu/?lang=en> Viitattu 14.11.2014.

Peruskirjan hyväksyneet kunnat ja paikallishallinnot

[http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signataires.html?send=ok&c\\_id=13&nh\\_id=0&ct\\_id=0&lang=en](http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signataires.html?send=ok&c_id=13&nh_id=0&ct_id=0&lang=en) Viitattu 14.11.2014.

KT Kuntatyönantajat (Kunnallinen työmarkkinalaitos), [www.kuntatyonantajat.fi](http://www.kuntatyonantajat.fi):

Kunnallinen henkilöstö 2013, naisten osuus

<http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/henkilosto/henkilostorakenne/Sivut/default.aspx> Viitattu 15.9.2014.

Henkilöstö sopimusaloittain

<http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/henkilosto/sopimusalat/Sivut/default.aspx>  
Viitattu 15.9.2014.

Tasa-arvosuunnittelu ja palkkakartoitukset kunta-alalla 2012 (diaesitys)

<http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/tiedustelut-ja-selvitykset/Muita-tutkimuksia-ja-selvityksia/tasa-arvosuunnittelu-ja-palkkakartoitukset-kunta-alalla-2012/Sivut/default.aspx>  
Viitattu 24.11.2014.

Sähköinen hyvinvointikertomus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, [www.thl.fi](http://www.thl.fi):

[www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tutkimus/tyokalut/hyvinvointikertomus/sahkoinen](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tutkimus/tyokalut/hyvinvointikertomus/sahkoinen) Viitattu 1.10.2014.

World of Management Oy:n verkkosivut, [www.wom.fi](http://www.wom.fi):

Valtavirtaistamismääritelmä

<http://www.wom.fi/sanasto.html#sanasto19> Viitattu 30.5.2014.

Suvaamisen määritelmä

<http://wom.fi/tasa-arvotietoa/tasa-arvosanasto/#sanasto18> Viitattu 30.5.2014.

Sukupuolisoikeuden määritelmä

<http://www.wom.fi/sanasto.html#sanasto19> Viitattu 30.5.2014.

## Liite 1

### Tutkimusvierailut

Oulu: Viranhaltijoiden keskustelu kaupungintalolla 19.4.2013

Laitila: Viranhaltijoiden tasa-arvotyöryhmän työpaja kaupungintalolla 22.4.2013

Vantaa: Viranhaltijoiden keskustelu konsernihallinnossa (Kielotie 14) 10.6.2013

### Kyselyn kysymykset

1. Onko sukupuolella merkitystä Laitilan/Oulun/Vantaan kaupungin palveluissa? Perustele vastauksesi.
2. Millaisissa asioissa sukupuoli tulee erityisesti ottaa huomioon kaupungin palvelutarjonnassa?
3. Mitä sukupuoli on? Millaisia erilaisia käsityksiä siitä voi olla? Miten kuvaisit omaa sukupuolikäsitystäsi?
4. Millainen käsitys sukupuolesta tulisi olla kaupungin palveluiden perustana?
5. Kuvittele tilanne, että sukupuolinäkökulma on valtavirtaistettu kaupungin palveluihin. Millaisia ne ovat?
6. Mitä tasa-arvo on?
7. Muuttuiko oma käsityksesi sukupuolesta ja tasa-arvosta Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeen aikana?

## **Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kunnissa koskevat osuudet Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 ja ohjelman väliraportissa**

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 (STM) tasa-arvotyön organisointia, kehittämistä ja voimavaroja koskevassa osuudessa (s. 34–35) todetaan kunnista seuraavaa:

”Viime vuosina tasa-arvo-osaamista kunnissa ja aluehallinnossa on määrätietoisesti kehitetty. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista aluehallinnossa ja kunnissa vahvistetaan edelleen. Valtavirtaistamistyössä hyödynnetään aiempien hankkeiden tulokset mm. varmistamalla tuotettujen oppaiden ja kehitettyjen toimintatapojen tehokas käyttöönotto.”

Toimenpiteiden luettelossa (s. 35) sama asia ilmaistaan seuraavasti (vastuuministeriöt ovat VM ja TEM):

”Tasa-arvoasiantuntemusta valtion alue- ja paikallishallinnossa sekä kunnissa lisätään. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on aluehallinnon tulosohtauksessa strateginen tavoite ja seurantakohde, ja tämän pohjalta kehitetään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelua.”

Tasa-arvo-ohjelman väliraportti julkaistiin joulukuussa 2013 (STM). Edellä esitetty muodostaa siinä toimenpiteen numero 64. Väliraportissa kerrotaan ensin alue- ja paikallishallinnossa toteutetuista toimenpiteistä. Tämän jälkeen siirrytään kuntien pariin (s. 33):

”Vuosina 2010–2013 on STM:n ja ESR:n osarahoitteisissa hankkeissa edistetty valtavirtaistamista kunnissa ja valtion aluehallinnossa. Sosiaalikehitys Oy:n koordinoimassa Valtavirtaistaminen käytäntöön -hankkeessa valtavirtaistettiin sukupuolinäkökulmaa Laitilan, Oulun ja Vantaan kaupunkien sekä ... toimintaan. Yhteistyön pohjalta tuotettu käytännönläheinen opas ja koulutusmateriaali kuntien ja valtion viranomaisten käyttöön on saatavissa Tasa-arvotiedon keskus Minnan sivustoilta. Kesällä 2013 päättyneessä Kuntaliiton ja Nytkis ry:n yhteistyöhankkeessa tasa-arvotyön lähtökohtana on puolestaan ollut Eurooppalainen paikallis- ja aluehallinnon tasa-arvon peruskirja. Pilottikuntina toimivat Espoo, Salo, Turku ja Vantaa. Hanke tuotti runsaasti tietoa sukupuolen merkityksestä kuntien toiminnassa sekä oppaat tasa-arvon edistämisestä kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille. Yhteyshenkilö: Anu Nousiainen, VM.”

Väliraportissa toimenpiteiden toteutumisen tilaa arvioidaan värikoodein. Toimenpide 64 on merkitty vihreällä. Se merkitsee sitä, että toimenpide on käynnistetty ja siinä edetään hyvin.

Ohjelma ja väliraportti internetissä: <http://www.stm.fi/tasa-arvo/tasa-arvopolitiikka> .